

**ANALISA**

**1983—7**

**ENG GALAKKAN  
PARTISIPASI  
EKONOMI**



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

# **ANALISA**

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

*Dewan Redaksi*

*Redaksi Pelaksana*

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

**Kirdi DIPOYUDO**

**Daoed JOESOEOF  
Rufinus LAHUR  
J. PANGLAYKIM  
A.M.W. PRANARKA  
Pande Radja SILALAHI  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAHI  
Jusuf WANANDI  
A. Sudiharto DJIWANDONO  
Ronald NANGOI**

**Kirdi DIPOYUDO**

**Ronald NANGOI**

**STT** SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

**ISSN** 0126-222X

*Alamat*

*Redaksi* : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat,  
Telepon 3565325

*Tata Usaha* : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,  
Jakarta Pusat, Telepon 349489

# ANALISA

TAHUN XII, NO. 7, JULI 1983

PENGANTAR REDAKSI	544
MASALAH PENGANGGURAN DI INDONESIA SUKANTO	547
DEFINISI, KRITERIA, DAN EVOLUSI KONSEP SEKTOR INFORMAL: SUMBANGAN PEMIKIRAN UNTUK REPELITA IV HIDA YAT	560
PERKEMBANGAN INDUSTRI KECIL DAN SEDANG DI INDONESIA <i>A.R. SOEHOED (diterjemahkan oleh Nancy K. SUHUT)</i>	573
KESEMPATAN KERJA SUB-SEKTOR PERIKANAN ADALAH SELUAS LAUTAN YANG DAPAT DIJANGKAU B. DARUS	585
SISI LAIN DARI PENGEMBANGAN PENGUSAHA KECIL/ KOPERASI <i>Ahmad M. SAEFUDDIN</i>	593
MENDAYAGUNAKAN POTENSI PARIWISATA UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL <i>Sunarto NDARU MURSITO</i>	599
PROFIL PEMOGOKAN BURUH INDONESIA PADA AWAL 1980-AN <i>H. Anton DJAWAMAKU</i>	612
PEMBANGUNAN DAN PARTISIPASI EKONOMI DI KOREA UTARA <i>Jon HALLIDAY (disadur oleh Kirdi DIPOYUDO)</i>	628

# PENGANTAR REDAKSI

*Partisipasi ekonomi adalah salah satu masalah pokok dan mendesak di Indonesia. Melalui partisipasi ekonomi, seluruh penduduk dewasa yang mampu bekerja bisa diikutsertakan dalam kegiatan ekonomi selain untuk meningkatkan produktivitas dalam negeri juga untuk memperoleh pendapatan yang layak. Meluasnya pengangguran dan kemiskinan di kalangan masyarakat mencerminkan bahwa belum seluruh rakyat ikut serta secara penuh dalam kegiatan ekonomi tersebut.*

*Berhubung dengan pertumbuhan jumlah penduduk dari tahun ke tahun, kebutuhan akan pekerjaan sebagai bentuk partisipasi ekonomi semakin meningkat. Selama Repelita III angkatan kerja diperkirakan naik dengan sekitar 6,5 juta jiwa, yaitu dari 54,8 juta jiwa pada tahun 1978 menjadi 61,3 juta jiwa pada tahun 1983 dengan laju pertumbuhan rata-rata 2,2% setiap tahunnya. Dengan demikian tuntutan akan lapangan pekerjaan menjadi semakin besar. Di samping itu jumlah pengangguran masih besar, baik pengangguran penuh maupun tidak penuh yang terdiri atas mereka yang bekerja di bawah jam kerja yang seharusnya, mereka yang berpendapatan rendah, dan mereka yang bekerja tidak sesuai dengan pendidikannya. Data 1976, misalnya, menunjukkan bahwa mereka yang bekerja sepenuhnya hanya mencapai 23,7% atau sekitar 10 juta jiwa.*

*Oleh sebab itu pemerintah mencanangkan kesempatan kerja sebagai salah satu sasaran pokok pembangunan. Lagipula kebanyakan penduduk mengandalkan pekerjaan sebagai satu-satunya sumber pendapatan dan kesejahteraan. Dan perlu dicatat bahwa pekerjaan tidak hanya merupakan tugas pokok setiap warga negara, tetapi juga haknya. Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 menyatakan: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."*

*Mengenai masalah tenaga kerja, sektor informal perlu mendapat perhatian yang khusus karena jumlah pekerja di sektor ini sangat besar dan umumnya*

sangat rendah pendapatannya. Sektor informal ini merupakan penampungan angkatan kerja dari sektor tradisional yang belum dapat diterima oleh sektor modern karena sektor ini kurang mampu menyerap tenaga kerja sehingga banyak tenaga kerja melarikan diri ke sektor informal.

"Menggalakkan Partisipasi Ekonomi" adalah tema ANALISA Juli 1983 yang menurunkan delapan tulisan guna memberikan pemikiran mengenai kemungkinan pengembangan potensi dalam negeri dalam rangka mengatasi masalah-masalah pengangguran/tenaga kerja. Karangan pertama yang ditulis SUKANTO membahas masalah pengangguran serta usaha-usaha penanggulangannya. Pembahasan meliputi aspek ekonomi, sosial dan budaya, karena pada dasarnya masalah pengangguran tidak hanya merupakan masalah ekonomi, tetapi berkaitan erat dengan bidang sosial dan budaya.

Dalam dasawarsa 1970-an dan diperkirakan juga dalam dasawarsa 1980-an, jumlah terbesar tenaga kerja yang pertama kali mencari pekerjaan akhirnya memperoleh pekerjaan di sektor informal. Di Indonesia, sektor ini baru dipermasalahkan pada tahap konseptual, terutama karena konsep sektor informal sendiri belum lama dikenal. Penelitian sektor informal pertama kali dilakukan oleh Leknas/LIPI dengan bantuan dana ILO pada tahun 1975. Dalam karangan berikut, HIDAYAT membahas soal itu dengan mengurai sejarah, definisi, kriteria, dan evolusi konsep informal sebagai sumbangsih pemikiran untuk Repelita IV.

Berbagai usaha telah dilakukan pemerintah khususnya Departemen Perindustrian untuk mengembangkan industri kecil dan sedang melalui program-program Pelita. Walaupun pemerintah juga berusaha menggalakkan PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri), perkembangan industri di Indonesia banyak dipengaruhi oleh Jepang antara lain melalui usaha-usaha patungan. Karangan ketiga diambil dari makalah yang disampaikan oleh A.R. SOEHOED, waktu itu Menteri Perindustrian, dalam "Kolokium Jepang-Indonesia Kesepuluh" di Kobe, Jepang, 20-22 September 1982, oleh Nancy K. SUHUT. Karangan ini menyoroti perkembangan industri kecil dan sedang di Indonesia serta mengajukan pemikiran mengenai kerja sama Jepang-Indonesia dalam bidang industri khususnya manufacturing.

Sebagai negara perairan, Indonesia memiliki kekayaan sumber daya alam hayati, khususnya perikanan, yang besar sekali. Lagipula penetapan Zona Ekonomi 200 Mil memberikan hak kepada bangsa Indonesia untuk mengelola wilayah perairan yang sangat luas. Pengembangan sektor perikanan ini jelas akan membantu usaha penanggulangan masalah pengangguran, khususnya di kalangan warga desa pantai yang cenderung meningkat. Karangan keempat yang berjudul "Kesempatan Kerja Sub-Sektor Perikanan adalah Seluas Lautan yang Dapat Dijangkau" dan ditulis oleh B. DARUS menyoroti ke-

*mungkin pengembangan dan pengelolaan potensi laut/perikanan itu termasuk sarana-sarannya serta dampak-dampak positif dan negatifnya.*

*Dalam era pembangunan, pemerintah berusaha meningkatkan investasi sektor swasta dengan memberikan fasilitas dan keringanan kepada PMA dan PMDN. Dengan demikian usaha kecil dan koperasi seharusnya mudah berkembang. Karangan kelima yang berjudul "Sisi Lain dari Pengembangan Pengusaha Kecil/Koperasi" dan ditulis oleh Ahmad M. SAEFUDDIN secara khusus membahas kemungkinan pengembangan pengusaha kecil/koperasi itu sebagai unsur potensial bagi pertumbuhan ekonomi nasional.*

*Indonesia memiliki potensi pariwisata yang besar mengingat letak geografisnya, sebagai negara kepulauan dan kelautan yang beriklim tropis, serta potensi budayanya. Lagipula terdapat petunjuk bahwa kawasan Asia-Pasifik semakin menarik bagi arus wisatawan dunia. Namun jumlah wisatawan ke Indonesia relatif paling rendah di kalangan negara-negara ASEAN. Dalam karangannya yang berjudul "Mendayagunakan Potensi Pariwisata untuk Pembangunan Nasional," Sunarto NDARU MURSITO menyoroti masalah itu dan secara berturut-turut membahas industri pariwisata sebagai penghasil devisa, sektor pariwisata Indonesia dan ASEAN, dan pengembangan pariwisata menuju pemerataan kesempatan kerja dan pendapatan.*

*Dalam karangan berikutnya, H. Anton DJAWAMAKU menyoroti profil pemogokan buruh Indonesia pada awal 1980-an. Pada masa ini buruh-buruh di beberapa perusahaan melakukan aksi pemogokan sehingga pemerintah mengambil tindakan terhadap mereka. Pemogokan umumnya bersifat spontan dan semata-mata dimaksudkan untuk menuntut kenaikan upah dan perbaikan nasib. Bentuk pemogokan memang dirasakan kurang sesuai dengan nilai-nilai kepribadian bangsa Indonesia, namun perlu ditinjau motivasi serta sebab-sebabnya.*

*Karangan terakhir merupakan karangan pembanding yang diambil dari Jon HALLIDAY, "The North Korean Model: Gaps and Questions," (World Development, 9, 1981), oleh Kirdi DIPOYUDO. Karangan ini membahas secara lengkap pembangunan dan partisipasi ekonomi di Korea Utara. Pembangunan negara ini cukup menarik karena berhasil menyerap seluruh tenaga kerja dan mencapai tingkat industri yang tinggi tanpa menggantungkan diri pada minyak dan sumber energi luar negeri. Hal itu dilakukan dengan sedikit bantuan luar negeri dan dewasa ini Korea Utara sedang memperluas perdangangannya dengan Jepang dan negara-negara OECD Eropa. Walaupun demikian perbedaan politik yang menyolok tidak memungkinkan pembangunan di Korea Utara itu dijadikan model pembangunan negara-negara lain.*

# MASALAH PENGANGGURAN DI INDONESIA

SUKANTO\*

Pengangguran merupakan masalah aktual, baik di negara-negara maju maupun di negara-negara yang sedang berkembang. Di negara-negara maju, bidang-bidang kehidupan masyarakatnya, khususnya bidang ekonominya, sangat teratur dan lebih banyak bersifat formal, karenanya angka pengangguran menjadi alat pengukur yang sangat penting bagi tingkat kemajuan per-ekonomiannya. Bahkan tidak jarang terjadi, tingkat pengangguran yang tinggi mempunyai akibat-akibat politik yang jauh. Oleh karena itu masalah pengangguran mendapatkan perhatian yang sungguh-sungguh dan banyak negara Barat yang mengembangkan sistem dana pengangguran guna membantu para penganggur selama masa mencari pekerjaan. Sebaliknya di negara-negara yang sedang berkembang, bidang-bidang kehidupan masyarakatnya, termasuk bidang ekonominya, lebih banyak bersifat informal, karenanya angka pengangguran di negara-negara yang sedang berkembang relatif terbatas kegunaannya.

Sebagaimana halnya di negara-negara yang sedang berkembang lainnya, negara kita juga menghadapi masalah pengangguran, tetapi karena coraknya yang khas sering kali menjadi bahan perdebatan. Sekalipun pengertian dan pembatasan yang digunakan untuk mengukur dan menganalisa pengangguran, termasuk setengah pengangguran atau pengangguran terselubung, tidak sama, namun inti persoalan pengangguran pada hakikatnya tidak jauh berbeda. Masalah pengangguran tidak terbatas hanya pada masalah pengangguran terbuka saja, melainkan juga berkaitan erat dengan masalah kurangnya kesempatan kerja, kurangnya lapangan kerja, kurangnya pendayagunaan tenaga kerja dan dengan masalah aspirasi yang berbeda dengan jenis pekerjaan yang tersedia. Di samping itu, masalah pengangguran berkaitan de-

\*Staf CSIS.

ngan masalah kemiskinan, karena keahlian dan ketrampilan para penganggur pada umumnya rendah sehingga kemampuannya untuk mendapatkan penghasilan yang layak pun rendah pula. Oleh sebab itu masalah pengangguran tidak hanya berpengaruh pada bidang ekonomi saja, melainkan dapat berpengaruh pula pada bidang keamanan dan politik.

## KEADAAN PENGANGGURAN DI INDONESIA

Kalau kita mempelajari data angkatan kerja yang dihimpun oleh BPS, maka dapat ditarik beberapa pengertian mengenai masalah pengangguran: (1) data angkatan kerja tersebut terbagi dalam dua golongan, yakni mereka yang bekerja dan mereka yang sedang mencari pekerjaan. Mereka yang termasuk sedang mencari pekerjaan dan tidak bekerja sama sekali adalah para penganggur terbuka atau penganggur penuh; (2) mereka yang bekerja minimum 35 jam seminggu termasuk bekerja penuh; (3) mereka yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu adalah setengah pengangguran atau pengangguran terselubung.

Jika pengertian tersebut dipakai untuk menganalisa hasil Sensus Penduduk 1980, maka akan terlihat, bahwa: (1) jumlah pengangguran terbuka di negara kita sangat rendah, yaitu hanya 1,65%, tetapi jumlah pengangguran terbuka di kota lebih besar dibandingkan di pedesaan, yakni sebanyak 2,75%, sedangkan di pedesaan hanya 1,39%; (2) namun, jumlah angkatan kerja yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu atau jumlah setengah penganggurnya relatif sangat besar, yaitu 35,91%, tetapi jumlah setengah pengangguran di kota lebih kecil dibandingkan di pedesaan, yakni hanya 17,82%, sedangkan di pedesaan sebanyak 40,18% (lihat Tabel 1).

Hasil Sensus Penduduk 1980, sebagaimana terlihat dalam Tabel 2 memperlihatkan, bahwa sebagian besar penduduk Indonesia bekerja pada sektor-sektor pertanian, jasa kemasyarakatan, perdagangan dan bangunan. Sektor-sektor tersebut dapat dikatakan masih bersifat tradisional dengan ciri utamanya lebih banyak bersifat informal dan kekeluargaan, dalam arti hubungan kerjanya sangat longgar serta para buruh atau karyawannya tidak digaji secara tetap dan kurang layak. Lapangan usaha seperti itu tidak menekankan pentingnya persyaratan keahlian dan ketrampilan, sehingga kesempatan kerja seseorang untuk memperoleh pekerjaan dalam sektor-sektor itu sangat besar. Dengan demikian, kedua data tersebut, terutama tingkat pengangguran terbuka yang sangat rendah dan setengah pengangguran yang besar dengan lapangan pekerjaan tersebut, berkorelasi erat, yakni rendahnya tingkat pengangguran terbuka di negara kita karena mudahnya seseorang mendapatkan pekerjaan pada sektor-sektor tradisional.

Tabel 1

## KEADAAN PENGANGGURAN DI INDONESIA, 1971-1980

Daerah	1971	1976	1977	1980
<i>Angkatan kerja</i>				
Kota	6.051.449	7.365.021	7.524.503	10.001.287
Pedesaan	35.209.767	41.065.933	41.928.733	42.419.958
Kota + Pedesaan	41.261.216	48.430.954	49.443.236	52.421.245
<i>Sedang mencari pekerjaan (pengangguran terbuka, %)</i>				
Kota	4,8	6,4	6,0	2,75
Pedesaan	1,8	1,6	1,8	1,39
Kota + Pedesaan	2,2	2,3	2,5	1,65
<i>Bekerja kurang dari 10 jam seminggu (%)</i>				
Kota	-	7,5	6,7	3,57
Pedesaan	-	4,9	4,3	6,46
Kota + Pedesaan	-	5,3	4,7	5,91
<i>Bekerja kurang dari 35 jam seminggu (%)</i>				
Kota	-	16,7	14,5	17,82
Pedesaan	-	35,2	34,4	40,18
Kota + Pedesaan	-	32,5	31,5	35,91

Sumber: BPS, *Indikator Kesejahteraan Rakyat 1979*;

BPS, *Statistik Indonesia 1979*;

BPS, *Sensus Penduduk 1980*, Seri S.2.

Banyaknya setengah pengangguran di sektor-sektor tradisional tersebut terlihat pula dari produktivitas tenaga kerjanya. Tabel 3 memperlihatkan, bahwa Produk Domestik Bruto tiap orang buruh di sektor jasa kemasyarakatan dan pertanian jauh lebih rendah dibandingkan sektor-sektor lainnya. Rendahnya produktivitas tenaga kerja itu berkaitan dengan tingkat pendidikan tenaga kerja dan jenis pekerjaan utamanya. Dari Tabel 4 terlihat, bahwa sebagian besar angkatan kerja pada tahun 1980 tidak tamat sekolah dasar, yaitu sebanyak 66,98%. Demikian pula jika dilihat jenis pekerjaan utamanya, sebagian besar penduduk yang bekerja merupakan tenaga usaha pertanian, kehutanan dan perikanan. Tabel 5 memperlihatkan, bahwa penduduk yang bekerja sebagai tenaga profesional, tenaga kepemimpinan dan tenaga tata usaha, dapat dikatakan sangat kecil dibandingkan tenaga kasar.

Tabel 2

## PENDUDUK YANG BEKERJA MENURUT LAPANGAN PEKERJAAN, 1971-1980

Lapangan Pekerjaan	1971		1980		Percentase Kenaikan 1971-1980
	Jumlah	%	Jumlah	%	
1. Pertanian	26.473.477	64,16	27.102.600	52,57	2,37
2. Pertambangan	85.828	0,20	281.780	0,54	228,30
3. Industri	2.681.952	6,49	3.767.405	7,30	40,47
4. Listrik, gas, air	37.359	0,09	58.380	0,11	56,26
5. Bangunan	678.472	1,64	1.297.751	2,51	91,27
6. Perdagangan	4.261.561	10,32	5.684.659	11,02	33,39
7. Pengangkutan	951.354	2,30	1.302.857	2,52	36,94
8. Keuangan	93.462	0,22	262.740	0,50	181,11
9. Jasa kemasyarakatan	4.119.552	9,98	6.199.559	12,02	50,49
<i>Jumlah</i>	<i>41.261.216</i>	<i>100,00</i>	<i>51.553.122</i>	<i>100,00</i>	<i>24,94</i>

Sumber: BPS, *Statistik Indonesia 1975*;  
 BPS, *Sensus Penduduk 1980*, Seri S.2.

Tabel 3

PDB PER TIAP ORANG BURUH MENURUT LAPANGAN USAHA  
 (atas dasar harga konstan tahun 1973)

Lapangan Usaha	1978 (Rp)	1980 (Rp)	Percentase Kenaikan
1. Pertanian	99.370,00	122.140,00	22,91
2. Pertambangan	8.546.350,00	2.801.650,00	-67,21
3. Industri	320.470,00	390.900,00	21,97
4. Listrik	4.262.810,00	919.890,00	-78,42
5. Bangunan	656.270,00	406.380,00	-38,07
6. Perdagangan	198.520,00	280.100,00	41,09
7. Pengangkutan	399.040,00	415.180,00	4,04
8. Keuangan	3.855.250,00	895.940,00	-76,76
9. Jasa kemasyarakatan	46.420,00	40.220,00	-13,35
<i>Rata-rata</i>	<i>184.750,00</i>	<i>218.180,00</i>	<i>18,09</i>

Sumber: BPS, *Statistik Indonesia 1980-1981*;  
 BPS, *Statistik Indonesia 1982*;

Tabel 4

**PERSENTASE ANGKATAN KERJA 1980  
MENURUT PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN**

Pendidikan	Kota	Pedesaan	Kota + Pedesaan
1. Tidak pernah sekolah	14,85	32,92	29,47
2. Tidak/belum tamat SD	26,06	40,20	37,51
3. SD	25,73	20,20	21,25
4. SLP Umum	10,28	2,54	4,02
5. SLP Kejuruan	2,59	0,80	1,14
6. SLA Umum	8,85	0,96	2,47
7. SLA Kejuruan	8,31	2,10	3,28
8. Akademi	1,68	0,13	0,43
9. Universitas	1,59	0,09	0,37

Sumber: BPS, *Sensus Penduduk 1980*, Seri S.2.

Tabel 5

**PERSENTASE PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS YANG BEKERJA  
MENURUT LAPANGAN PEKERJAAN DAN JENIS PEKERJAAN UTAMA**

Lapangan Pekerjaan	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7,8,9)
1. Pertanian	0,04	0,01	0,06	0,06	0,11	55,13	0,41
2. Pertambangan	0,02	0,00	0,04	0,00	0,03	0,02	0,59
3. Industri	0,09	0,02	0,19	0,11	0,20	0,12	8,27
4. Listrik	0,01	0,00	0,02	0,00	0,01	0,01	0,07
5. Bangunan	0,02	0,01	0,04	0,02	0,03	0,01	3,08
6. Perdagangan	0,02	0,01	0,10	12,29	0,18	0,05	0,24
7. Pengangkutan	0,04	0,01	0,30	0,01	0,06	0,02	2,40
8. Keuangan	0,02	0,01	0,23	0,04	0,12	0,01	0,14
9. Jasa	2,67	0,03	2,47	0,29	3,53	0,38	3,74
<i>Jumlah</i>	<i>2,94</i>	<i>0,10</i>	<i>3,47</i>	<i>12,86</i>	<i>4,30</i>	<i>55,82</i>	<i>19,01</i>

- Catatan:* (1) Tenaga profesional;  
 (2) Tenaga kepemimpinan;  
 (3) Tenaga tata usaha;  
 (4) Tenaga usaha penjualan;  
 (5) Tenaga usaha jasa;  
 (6) Tenaga usaha pertanian, kehutanan, perikanan;  
 (7,8,9) Tenaga usaha produksi, operator, pekerja kasar.

Sumber: BPS, *Sensus Penduduk 1980*, Seri S.2.

Masih memusatnya jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian merupakan masalah yang serius, karena lahan pertanian yang diolah tidak mungkin akan dapat mencukupi kebutuhan hidup mereka secara layak. Hal itulah kiranya yang merupakan salah satu sebab terjadinya arus urbanisasi. Tabel 2 memperlihatkan, bahwa jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian menurun, yakni dari 64,16% dalam tahun 1971 menjadi 52,57% dalam tahun 1980. Di samping itu, persentase kenaikan kesempatan kerja di sektor pertanian sangat kecil dibandingkan sektor-sektor lainnya, yaitu hanya 2,37%. Dari tabel itu juga terlihat, bahwa kenaikan jumlah penduduk yang bekerja di sektor jasa kemasyarakatan, perdagangan, pengangkutan dan bangunan cukup banyak. Namun, jika hal itu dihubungkan dengan PDB per tiap orang buruhnya (lihat Tabel 3) dapat diduga bahwa mereka yang melakukan gerak sosial dari sektor pertanian ke sektor-sektor itu di kota-kota banyak yang kurang mempunyai keahlian dan ketrampilan. Besar kemungkinannya, bahwa mereka itu banyak yang menjadi pembantu rumah tangga, pedagang-pedagang kaki lima, tukang becak, sopir, kondektur dan pekerja-pekerja bangunan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa selama tahun 1971-1980 telah terjadi penyebaran setengah pengangguran dari sektor pertanian ke kota-kota. Hal itulah kiranya yang mengakibatkan masih tingginya tingkat setengah pengangguran di kota, yaitu sebesar 17,82%.

Tabel 6

**PERTUMBUHAN PDB MENURUT LAPANGAN USAHA 1978-1980**  
 (atas dasar harga konstan 1973)

Lapangan Usaha	Pertumbuhan 1978-1980 (%)	Tingkat Pertumbuhan Rata-rata Per Tahun 1978-1980 (%)
1. Pertanian	13,10	4,19
2. Pertambangan	1,93	0,66
3. Industri	54,53	15,69
4. Listrik	57,99	16,50
5. Bangunan	32,46	9,85
6. Perdagangan	35,13	10,55
7. Pengangkutan	26,89	8,26
8. Keuangan	39,18	11,68
9. Sewa rumah	24,72	7,64
10. Pemerintahan dan pertahanan	40,09	12,08
11. Jasa-jasa	7,40	2,41
<b>PDB</b>	<b>25,61</b>	<b>7,90</b>

Sumber: BPS, *Statistik Indonesia 1982*.

Banyaknya tenaga kerja setengah pengangguran di kota dan pedesaan tersebut tampaknya berkaitan dengan laju pertumbuhan lapangan usaha ekonomi. Tabel 6 memperlihatkan bahwa laju pertumbuhan lapangan usaha rata-rata tiap tahun dari tahun 1978-1980 mencapai 7,90%, tetapi laju pertumbuhan itu tampaknya belum mampu membuka lapangan kerja yang memadai bagi pertumbuhan angkatan kerjanya. Dari tabel itu terlihat bahwa di antara lapangan usaha yang pertumbuhannya cukup tinggi ialah lapangan usaha listrik, gas dan air serta industri, tetapi lapangan usaha itu lebih bersifat padat modal, sehingga kemampuan serap tenaga kerjanya sangat kecil (lihat Tabel 2). Di samping itu, laju pertumbuhan tiap-tiap lapangan usaha yang berbeda-beda dan relatif masih kecil itu dapat menimbulkan masalah. Pertumbuhan dan produktivitas tenaga kerja yang berbeda-beda akan menimbulkan perbedaan tingkat upah antar lapangan usaha. Di samping itu, oleh karena pertumbuhan tiap-tiap lapangan usaha itu relatif kecil, maka setiap desakan perbaikan upah yang layak dapat menghambat kemajuan bidang ekonomi. Bahkan dikuatirkan, jika tuntutan kenaikan upah buruh semakin besar, maka tiap-tiap lapangan usaha ekonomi tersebut dapat mengubah orientasinya ke padat modal, sehingga jumlah pengangguran terbuka dan setengah pengangguran pun akan semakin besar.

Dari uraian tersebut tampak adanya gejala bahwa jumlah pengangguran terbuka dan setengah pengangguran cenderung meningkat (lihat Tabel 1). Semakin banyaknya pengangguran kiranya tidak hanya mempengaruhi laju dan hasil pembangunan ekonomi saja, melainkan juga dapat mempengaruhi bidang kehidupan masyarakat lainnya. Betapapun kuat iman dan mental seorang, kalau kehidupannya selalu dihimpit beban yang berat, maka ia dapat frustrasi atau putus asa sehingga timbul sikap dan tindakan agresif.<sup>1</sup> Di antara gejala-gejala itu terlihat bahwa beberapa tahun terakhir ini telah terjadi beberapa kali pemogokan para buruh yang sebagian besar menuntut penyesuaian upah dan banyaknya tindak kejahatan yang meresahkan masyarakat. Di samping itu, jika peluang-peluang yang ditimbulkan pembangunan hanya dapat dimanfaatkan oleh sebagian kecil penduduk saja dan gejala konsumisme semakin berlebihan, maka jurang perbedaan antara yang kaya dan miskin pun akan semakin lebar, sehingga tidak mustahil akan menimbulkan prasangka, bahkan konflik sosial. Hal ini jelas akan mengganggu stabilitas nasional, baik stabilitas keamanan maupun stabilitas politik, yang selanjutnya dapat mengganggu pembangunan secara keseluruhan dan akhirnya justru melemahkan ketahanan nasional.

<sup>1</sup>Lihat Dr. W.A. Gerungan Dipl. Psych., *Psikologi Sosial* (Jakarta, Bandung: PT Eresco, 1980), hal. 177.

## BEBERAPA UPAYA PENANGGULANGANNYA

Masalah pengangguran merupakan bagian dari masalah ketenagakerjaan, yakni berkaitan erat dengan masalah kesempatan kerja, lapangan kerja, pendayagunaan tenaga kerja dan aspirasi tenaga kerja. Oleh karena itu penanggulangannya perlu dilakukan secara menyeluruh dengan berpijakan pada sendi-sendi dasar kenegaraan kita. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, antara lain ditegaskan bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia dengan berdasarkan pada Pancasila. Selanjutnya dalam pasal 27 ayat (2) dinyatakan bahwa: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan." Dalam rangka pelaksanaan tugas pokoknya, terutama "untuk memajukan kesejahteraan umum," negara wajib mengusahakan agar setiap warga negara Indonesia dapat melaksanakan hak asasinya. Bagaimanapun manusia tidak mungkin hidup sejahtera tanpa mempunyai pekerjaan yang tetap. Dengan demikian dapat dipahami, bahwa pekerjaan tidak hanya mempunyai nilai ekonomi belaka, melainkan juga nilai kemanusiaan. Oleh karena itu, bagi kebanyakan orang kesempatan kerja merupakan satu-satunya sumber kesejahteraan mereka dan keluarganya.

Cita-cita negara-bangsa Indonesia itu, terutama agar usaha penciptaan hak akan pekerjaan menjadi berbarengan dengan hak mendapat pekerjaan, peluang tercapainya yang paling besar adalah melalui pembangunan. Dalam GBHN 1983, antara lain ditegaskan bahwa: (1) pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila; (2) hakikat pembangunan adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia; (3) dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan memanfaatkan jumlah penduduk yang besar, maka perlu ditingkatkan usaha-usaha pembinaan pengembangan dan pemanfaatan potensi sumber daya manusia dengan meningkatkan pembangunan di berbagai sektor, antara lain dengan mengutamakan pembangunan yang meningkatkan perluasan lapangan kerja; (4) perluasan kesempatan kerja merupakan kebutuhan yang makin mendesak, oleh karena itu perlu lebih dimantapkan langkah-langkah yang menyeluruh dan terpadu untuk mendorong perluasan kesempatan kerja, baik yang bersifat umum, sektoral, regional maupun langkah-langkah yang bersifat khusus. Lebih jauh, dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok mengenai Tenaga Kerja, dinyatakan bahwa pemerintah mengatur penyediaan, penyebaran dan penggunaan tenaga kerja secara penuh dengan menggunakan prinsip "tenaga kerja yang tepat pada pekerjaan yang tepat."

Cita-cita negara-bangsa Indonesia tersebut, yang selanjutnya telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, telah lama dilaksanakan oleh pemerintah, yaitu terlihat dengan telah dilancarkannya pelaksanaan Pelita I hingga Pelita III. Dari pelaksanaan Pelita tersebut, terlihat adanya upaya-upaya untuk sekaligus mencapai perluasan lapangan kerja, kesempatan kerja, pendayagunaan tenaga kerja dan pemenuhan aspirasi tenaga kerja. Di antara indikasi dari kesungguhan upaya itu ialah semakin meningkatnya pertumbuhan lapangan usaha yang selama tahun 1978-1980 rata-rata meningkat 7,9% setiap tahun (lihat Tabel 6). Meningkatnya pertumbuhan lapangan usaha berarti pula adanya perluasan lapangan kerja dan produktivitas tenaga kerja (lihat Tabel 2 dan Tabel 3). Namun pertumbuhan lapangan usaha sebanyak 7,9% itu tampaknya belum sesuai dengan jangkauan keinginan GBHN, antara lain karena masih banyaknya masalah yang sebenarnya di luar jangkauan kemampuan negara-bangsa saat ini.

Kalau Tabel 6 dikaitkan dengan Tabel 2, maka akan terlihat bahwa kontribusi setiap lapangan usaha dalam penyerapan tenaga kerja masih sangat kecil dibandingkan dengan laju pertumbuhan angkatan kerja. Pada lapangan usaha pertanian masih terlihat bahwa sebagian besar tenaga kerjanya merupakan petani penggarap, buruh tani, buruh nelayan, buruh tambak dan buruh peternakan. Hal itu menunjukkan bahwa tambahan tenaga kerja ke dalam lapangan usaha pertanian jauh lebih besar dibandingkan dengan penambahan luas tanah pertanian, sehingga tanah pertanian yang diusahakan seseorang menjadi semakin sempit. Luas tanah pertanian yang sempit, terutama yang kurang dari setengah hektar, tidak mungkin mencukupi kebutuhan keluarga petani yang bersangkutan. Untuk menanggulangi masalah itu, ada beberapa alternatif yang mungkin dapat dilakukan, yakni peningkatan produktivitas usaha pertanian, penyaluran tenaga kerja dari lapangan usaha pertanian ke lapangan usaha lainnya dan peningkatan program transmigrasi. Di samping itu, dalam jangka pendek mungkin dapat dilakukan program padat karya, tetapi upaya ini hanya bersifat sementara, kecuali program semacam itu dapat dilakukan secara berkelanjutan.

Di antara lapangan-lapangan usaha di luar sektor pertanian yang banyak menyerap tenaga kerja ialah lapangan usaha jasa kemasyarakatan, perdagangan, perindustrian, pengangkutan dan bangunan. Namun sebagian besar lapangan usaha itu, lebih-lebih lapangan usaha jasa kemasyarakatan, lebih banyak bersifat informal dan tingkat pendapatannya pun relatif rendah, sehingga kurang menjamin kepastian kerja dan penghidupan yang layak. Lapangan usaha industri yang paling diharapkan mampu menyerap tenaga kerja yang lebih besar tampaknya juga belum sesuai dengan yang diharapkan. Bahkan, sebagian besar tenaga kerja di lapangan usaha industri bekerja pada industri-industri kecil. Demikian pula pada lapangan usaha perdagangan,

mungkin sebagian besar jumlah tenaga kerjanya merupakan pedagang kecil, eceran, kaki lima dan penunggu pertokoan, sehingga produktivitas kerjanya pun diperkirakan sangat rendah. Untuk meningkatkan perluasan lapangan kerja di lapangan-lapangan usaha itu kiranya perlu dilakukan peningkatan penanaman modal. Tetapi penanaman modal itu hendaknya tidak hanya untuk mencapai laju pertumbuhan lapangan-lapangan usaha belaka, melainkan harus selalu dikaitkan dengan upaya perluasan lapangan kerjanya. Hal itu berarti bahwa seluruh lapangan usaha itu harus berorientasi padat karya. Orientasi usaha yang padat karya itu tidaklah berarti menutup kemungkinan usaha padat modal, tetapi usaha itu seharusnya mampu mendorong proses produksi kelanjutannya, misalnya proyek-proyek "hulu" yang hasilnya dapat dikembangkan lebih lanjut di bagian "hilir." Sekalipun usaha itu padat modal, tetapi secara tidak langsung justru mampu merangsang penciptaan lapangan kerja secara luas.<sup>1</sup>

Upaya-upaya perluasan lapangan kerja itu kiranya perlu dibarengi upaya-upaya pembinaan dan peningkatan kemampuan tenaga kerjanya, sehingga setiap tenaga kerja mempunyai kesempatan kerja pada lapangan-lapangan kerja yang tersedia, bahkan mampu menciptakan lapangan-lapangan kerja baru. Rendahnya produktivitas tiap tenaga kerja, lambannya pertumbuhan lapangan usaha dan masih memusatnya penduduk yang bekerja di lapangan usaha pertanian, besar kemungkinannya karena sebagian besar tenaga kerjanya tidak mempunyai keahlian dan ketrampilan (lihat Tabel 2, 3, 6, 2 dan 5). Tabel 4 memperlihatkan bahwa sebagian besar jumlah angkatan kerja hanya berpendidikan rendah, yaitu yang tidak tamat SD (tidak pernah sekolah dan tidak tamat SD) mencapai 66,98% dan yang tamat SD 21,25%. Di samping itu juga terlihat, bahwa jumlah angkatan kerja yang tamat sekolah kejuruan sangat kecil dibandingkan yang tamat sekolah umum. Hal itu menunjukkan bahwa selama ini upaya perluasan lapangan kerja dan peningkatan kesempatan kerja dengan peningkatan pendidikan tenaga kerja kurang saling menunjang.

Ketimpangan pendidikan tenaga kerja itu tampaknya telah mendapat perhatian yang sungguh-sungguh. Dalam GBHN, ditegaskan bahwa sistem pendidikan perlu disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan di segala bidang yang memerlukan jenis-jenis keahlian dan ketrampilan serta dapat sekaligus meningkatkan produktivitas, kreativitas, mutu dan efisiensi kerja. Untuk itu perlu ditingkatkan usaha-usaha pembinaan secara fungsional dan terintegrasi bidang pendidikan umum dan kejuruan dalam rangka tercapainya suatu sistem pembinaan pendidikan secara nasional, mantap dan terpadu. Sebagai realisasi dari ketentuan itu, kini sudah tiba saatnya untuk meninjau kembali

<sup>1</sup>Lihat R.B. Suhartono, "Pola dan Struktur Industri Indonesia," di dalam *Industrialisasi dalam Rangka Pembangunan Nasional* (Jakarta: CSIS, 1982), hal. 23 dan seterusnya.

sistem pendidikan atau struktur persekolahan yang ada dengan lebih menitikberatkan pada pendidikan kejuruan atau pendidikan ketrampilan lainnya, sehingga mereka yang tidak tamat SD atau yang tamat sekolah umum menjadi tenaga kerja yang "siap pakai," setidak-tidaknya mampu menolong dirinya sendiri.

Dari data angkatan kerja menurut pendidikan yang ditamatkan (lihat Tabel 4) diperoleh suatu kesan bahwa jumlah penduduk yang tidak dapat melanjutkan sekolah pada setiap tingkatan di sekolah-sekolah umum diduga masih cukup besar. Di samping itu, hasil penelitian mengenai keadaan perguruan tinggi swasta di Indonesia memperlihatkan bahwa jumlah mahasiswa yang dapat menamatkan pendidikannya relatif sangat kecil, yakni sekitar 2-15% dari jumlah mahasiswa seluruhnya. Misalnya di perguruan tinggi swasta Jawa Barat, jumlah mahasiswa yang berada di Tingkat V hanya 2,5% dan di Tingkat VI hanya 0,5%. Demikian pula halnya di Jawa Timur, rasio jumlah lulusan dengan jumlah mahasiswa seluruhnya sekitar 11%.<sup>1</sup> Berdasarkan indikasi tersebut, tampaknya keadaan dalam perguruan tinggi negeri pun tidak jauh berbeda. Kalau dugaan itu benar, maka dapat dikatakan bahwa selama ini telah terjadi pemborosan biaya yang cukup besar, karena biaya pendidikan per mahasiswa sangat tinggi, misalnya investasi per mahasiswa pada tahun 1980 untuk bidang keguruan Rp 760.000,00, bidang teknologi Rp 1.630.000,00, bidang sains Rp 1.840.000,00 dan bidang pertanian Rp 630.000,00.<sup>2</sup>

Perlunya penitikberatan pada pendidikan kejuruan dan ketrampilan tersebut tidaklah berarti pengabaian pentingnya sekolah-sekolah umum atau pendidikan yang menghasilkan para "generalis," melainkan untuk mencapai keseimbangan yang proporsional antara pendidikan yang menghasilkan para "generalis" dan "spesialis." Dalam banyak hal, mereka yang "generalis" memang mempunyai wawasan yang luas, tetapi pembangunan yang semakin kompleks membutuhkan para "spesialis" atau tenaga-tenaga kerja yang ahli dan trampil sesuai dengan fungsi bidang tugasnya masing-masing. Semakin banyaknya jumlah penduduk yang mempunyai keahlian dan ketrampilan kiranya akan lebih siap memanfaatkan kesempatan dan lapangan kerja yang tersedia. Di samping itu, mereka mungkin lebih kreatif dan berinisiatif, sehingga dapat meningkatkan produktivitas masing-masing lapangan usaha, bahkan mampu menciptakan lapangan-lapangan kerja baru.

<sup>1</sup>Lihat Departemen P dan K, *Himpunan Hasil Penelitian Keadaan Sub-Sistem Perguruan Tinggi Swasta di Indonesia 1977*.

<sup>2</sup>Lihat *Kompas*, 3 Februari 1983.

## PENUTUP

Dari uraian tersebut terlihat, bahwa masalah ketenagakerjaan, khususnya masalah pengangguran di Indonesia, sangat kompleks dan jalin-menjalin dengan berbagai bidang lainnya. Oleh karena itu dalam penyusunan Repelita IV mendatang perlu perumusan strategi pembangunan yang menyeluruh, yang di dalamnya juga terkandung perumusan strategi penempatan tenaga kerja secara penuh. Perumusan strategi pembangunan secara demikian, diharapkan dapat melahirkan pengelolaan tenaga kerja secara terpadu, baik mengenai perencanaan dan pengorganisasianya maupun pelaksanaan dan pengawasannya.

Pengelolaan tenaga kerja secara terpadu tersebut kiranya dapat diwujudkan dengan memberikan bobot yang jelas dan tegas pada kelembagaan yang berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan, terutama Bappenas, Departemen Tenaga Kerja, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan serta Biro Pusat Statistik. Sesuai dengan fungsi kelembagaannya, Bappenas bertanggung jawab dalam proses perumusan strategi pembangunan nasional, yang di dalamnya telah terkandung perumusan strategi dan perencanaan penempatan tenaga kerja secara penuh. Pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga-lembaga sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing di bawah koordinasi Departemen Tenaga Kerja. Pemberian bobot yang jelas dan tegas kepada Departemen Tenaga Kerja secara demikian dimaksudkan agar departemen itu lebih fungsional dan benar-benar bertanggung jawab terhadap seluruh masalah ketenagakerjaan.

Mekanisme kerja itu kiranya akan lebih fungsional jika semua pihak mampu menghilangkan hambatan-hambatan birokratis, antara lain dengan menciptakan hubungan kerja dan kerja sama yang baik dengan lembaga-lembaga lainnya. Misalnya pentingnya kerja sama antara Departemen Tenaga Kerja dan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dalam rangka peningkatan mutu tenaga kerja dan untuk memperoleh data tentang pendidikan tenaga kerja yang tersedia. Kerja sama dengan Biro Pusat Statistik, yang berfungsi sebagai "bank data," untuk memperoleh data-data yang berkaitan dengan tenaga kerja, seperti data harga barang-barang kebutuhan pokok untuk menentukan kebijakan upah yang layak. Serta kerja sama dengan lembaga-lembaga lainnya untuk mengetahui kesempatan kerja dan lapangan kerja yang terbuka pada sektor-sektor yang berada dalam wewenangnya. Di samping sebagai penanggung jawab pelaksanaan rencana ketenagakerjaan, Departemen Tenaga Kerja juga menjalankan fungsi pengawasan tenaga kerja, antara lain dengan mengikuti perkembangan situasi ketenagakerjaan sehari-hari. Jika mekanisme ini berjalan baik, diharapkan Departemen Tenaga Kerja dapat menjadi "Pusat Informasi Tenaga Kerja" dan sekaligus juga merupakan pe-

nyalur para pencari kerja sesuai dengan aspirasinya serta kesempatan dan lapangan kerja yang terbuka.

Dengan demikian, terciptanya pengelolaan tenaga kerja secara terpadu itu diharapkan dapat merealisasikan "hak akan pekerjaan berbarengan dengan hak mendapatkan pekerjaan," sehingga tiap-tiap warga negara Indonesia dapat bekerja secara penuh. Kebijakan demikian, di samping merupakan peningkatan pembangunan, sekaligus juga merupakan usaha penciptaan pemerataan hasil pembangunan, karena penanggulangan masalah pengangguran berarti pula perluasan partisipasi masyarakat dalam pembangunan nasional. Terciptanya keadaan masyarakat yang setiap anggotanya mempunyai pekerjaan secara penuh atau penghidupan yang layak merupakan salah satu indikasi adanya kesejahteraan sosial sebagaimana yang dikehendaki Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yakni: "Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang."

# **DEFINISI, KRITERIA, DAN EVOLUSI KONSEP SEKTOR INFORMAL: SUMBANGAN PEMIKIRAN UNTUK REPELITA IV**

**HIDAYAT\***

## **PENDAHULUAN**

Menjelang memasuki tahapan Repelita IV perhatian di kalangan para perencana dan pemerhati pembangunan perihal pembinaan dan pengembangan Sektor Informal menunjukkan kecenderungan yang meningkat. Bagi penulis makalah ini yang sejak tahun 1976 secara aktif memperhatikan sektor tersebut, mula-mula sebagai peneliti dan kemudian menjadi pemerhati yang setia, maka gejala proses peningkatan perhatian terhadap Sektor Informal mempunyai arti bahwa di kalangan masyarakat luas sudah ada semacam *pengakuan* bahwa sektor tersebut benar-benar mempunyai peranan sosial dan ekonomis yang cukup strategis dalam pola pembangunan nasional Indonesia. Oleh karena itu sudah waktunya bahwa sektor tersebut mulai dalam Repelita IV yang akan datang diberi peranan yang lebih jelas serta mendapat dukungan anggaran belanja yang memadai sesuai dengan sumbangsihnya terhadap pembentukan GDP dan kesempatan kerja. Tidak begitu salah kalau dikatakan bahwa salah satu fungsi yang menonjol yang dibawakan oleh Sektor Informal dalam perekonomian Indonesia ialah kemampuannya untuk melakukan fungsi sebagai "employer of last resort" (penyedia tempat kerja terakhir setelah sektor lain tidak dapat menampung pencari kerja).

Angka empiris perihal daya absorpsi kesempatan kerja selama dasawarsa 1970-an yang lalu menunjukkan bahwa jumlah terbesar dari pencari kerja pertama kali yang mencari pekerjaan akhirnya memperoleh pekerjaan di Sektor Informal. Dalam periode itu ada sekitar 14 juta orang yang pertama kali masuk pasar kerja (new entrants). Berdasarkan perkiraan proyeksi bahwa dalam dasawarsa 1980-an ada sekitar 20 juta orang yang akan memasuki pasar kerja untuk pertama kalinya, maka tidak begitu salah kalau diduga bahwa sebagian

---

\*Penulis adalah Direktur, Pusat Penelitian Ekonomi dan Sumber Daya Manusia, Universitas Pajajaran.

besar dari jumlah itu akan tertampung di Sektor Informal lagi. Dengan relatif banyaknya tenaga kerja di Sektor Informal di Indonesia maka kalau pembangunan ingin membangun *manusia seutuhnya* sudah wajarlah kalau pembangunan selain membantu Sektor Formal (sektor modern) juga membantu Sektor Informal. Makalah ini mencoba memberikan sumbangan pemikiran tentang pembinaan dan pengembangan Sektor Informal dalam Repelita IV.

## SEJARAH SINGKAT KONSEP SEKTOR INFORMAL

Setelah Perang Dunia II selesai, perhatian terhadap "pembangunan ekonomi" telah menjadi pusat perhatian para perencana pembangunan baik di negara maju maupun di Negara Sedang Berkembang (disingkat NSB). Sejarah telah mencatat keberhasilan pembangunan kembali Eropa Barat melalui Rencana Marshall. Kemudian di Benua Asia, muncul kembali "matahari" Jepang melalui Rencana MacArthur. Juga di Blok Sosialis dengan motor penggerak ekonomi Rusia, digalakkan pembangunan berdasarkan sistem perencanaan pembangunan. Kegandrungan terhadap pembangunan ekonomi juga melanda di PBB beserta berbagai anggota organisasi anak kandungnya seperti: ILO, UNDP, FAO, UNICEF, UNESCO.

Dasawarsa 1950-an merupakan periode "emas" bagi negara maju karena pada umumnya pertumbuhan ekonomi (diukur dengan konsep GNP) di bagian dunia sebelah utara itu menunjukkan angka yang relatif tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi NSB. Kalau dibiarkan terus maka implikasinya ialah bahwa *jurang* antara kelompok Utara dan Selatan akan semakin besar. Timbul tekad di antara sesama anggota PBB agar NSB perlu diberi bantuan untuk menanggulangi berbagai masalah pokok yang menghambat kemajuan ekonominya. Pada waktu itu dianggap bahwa masalah utama yang menyelimuti NSB ialah *underdevelopment dalam bidang ekonomi*. Untuk mengatasinya disarankan agar tiap anggota NSB menggalakkan pembangunan di bidang ekonomi dan kepada negara maju diimbau untuk membantu NSB dengan menambah "development assistance" dan meluaskan daya absorpsi pasar dalam negerinya terhadap ekspor komoditi yang berasal dari NSB. Maka pada awal 1960-an lahirlah program PBB yang dikenal dengan sebutan *First Development Decade* (1960-1970).

Pada waktu program PBB itu disusun banyak anggota NSB sejak merdeka belum memiliki Sensus Penduduk dan Survei Angkatan Kerja yang dapat diandalkan. Baru pada pertengahan dasawarsa 1960-an angka-angka hasil Sensus Penduduk yang pertama (dilakukan pada tahun 1960-1961) di NSB mulai bermunculan. Dengan tersedianya angka Sensus Penduduk tahun 1960 itu dimungkinkan untuk membuat proyeksi perihal berbagai parameter demografis,

parameter sosial, dan kaitan antara pertumbuhan ekonomi dan masalah kesempatan kerja. Proyeksi PBB dan ILO yang dibuat pada pertengahan tahun 1960-an untuk periode 1970-an memberikan kesimpulan bahwa *penciptaan kesempatan kerja yang ditimbulkan oleh pertumbuhan ekonomi ternyata jauh di bawah pencari kerja yang setiap tahun membanjiri pasar kerja*. Menurut perhitungan proyeksi tersebut, selama periode 1970-1980 sekitar 28 juta orang tiap tahunnya akan membanjiri pasar kerja. Angka tersebut jauh lebih besar dibandingkan dengan pertambahan angkatan kerja periode 1960-1970 yaitu sebesar 20 juta orang per tahun. Dari jumlah 28 juta orang itu sekitar 23 juta orang tiap tahun ada di NSB, di mana kurang lebih 7 juta termasuk angkatan kerja muda (berumur antara 10 dan 25 tahun).

Tergugah oleh hasil proyeksi untuk periode 1970-1980 itu, maka di kalangan peneliti ILO pada tahun 1967 telah diprakarsai suatu gagasan agar di tahun 1970-an dilancarkan *World Employment Program* oleh ILO sendiri untuk melengkapi program PBB yaitu *Second Development Decade*. Kalau PBB menitikberatkan kepada program ekonomi maka ILO direncanakan memusatkan kepada masalah *kesempatan kerja*. Perlu dicatat bahwa waktu ILO mencetuskan gagasan program penanggulangan masalah kesempatan kerja di NSB (dan juga di negara maju) untuk tahun 1970-an, pemikir-pemikir baik yang berada di lembaga internasional seperti UNDP, Bank Dunia, IMF maupun yang di perguruan tinggi (terutama di Fakultas Ekonomi) masih menganggap strategi pembangunan yang berorientasi kepada memperbesar "kue nasional" (value-added) adalah *kunci keberhasilan* mengatasi keterbelakangan dalam bidang pembangunan untuk kelompok Selatan.

Pemikiran yang maju seperti terdapat di kalangan peneliti ILO pada waktu itu dapat kita baca dari tulisan David A. Morse (1968, *International Labour Review*, No. 6, June) yang pada saat itu menjabat sebagai direktur jenderalnya:

"It is important, I think, to stress the social as distinct from purely economic goals of the World Employment Programme. Productive employment by itself is very much an economic concept. But it leads, through a better distribution of wealth, to a wider sharing of the fruits of development -- food, shelter, some frugal comfort. Where poverty is widespread, these elementary material gains are the first and almost the only meaning of social progress."

Bagaimana kaitan antara pertumbuhan ekonomi (yang setinggi-tingginya sesuai dengan aspirasi NSB pada waktu itu bahkan juga masih tampak dalam dasawarsa 1980-an sekarang) dengan World Employment Program dari ILO? Banyak polemik timbul tentang kemungkinan terjadinya semacam "trade-off" antara kebijakan yang menitikberatkan kepada peningkatan GNP dan perluasan kesempatan kerja. Kembali penulis makalah ini mencuplik tulisan Morse dalam terbitan yang sama:

"Methods of economic development that bring social benefits by providing work and income for the highest possible number of people are infinitely more attractive than those that do not do so. Even if it means slower economic growth, employment-oriented development is to be preferred on social grounds -- so long as it does not result in actual economic stagnation. The World Employment Programme is to explore and exploit all the existing possibilities of such development."

Di awal dasawarsa 1970-an ILO melaksanakan berbagai kegiatan penelitian dengan tujuan mencari cara-cara yang operasional bagaimana meningkatkan kesempatan kerja di NSB terutama di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Melalui kegiatan penelitian juga akan diketahui kebijakan pembangunan apa saja yang mungkin telah menghambat peningkatan kesempatan kerja selama ini di NSB. Daerah penelitian pertama yang dipilih ialah Kenya. Penelitian dimulai pertengahan tahun 1971 dan laporannya diterbitkan dalam tahun 1972.

Bagaimana proses lahirnya konsep Sektor Informal? Siapa konseptornya? Menurut studi kepustakaan yang penulis telah lakukan, diperoleh keterangan bahwa *sebelum* Tim Gabungan ILO-UNDP mengirimkan misinya ke Kenya, ada seorang peneliti dari University of Manchester (dari Inggeris) bernama *Keith Hart* yang mengintroduksikan istilah *Sektor Informal* dalam penelitiannya di Ghana di tahun 1971 awal. Hasil penelitian Hart itu diberi judul: "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana" dan naskah pertamanya dipaparkan dalam suatu seminar di Institute of Development Studies yang bernaung di bawah University of Sussex (di Inggeris) pada bulan September 1971. Mengingat ketua misi ILO-UNDP ke Kenya ditunjuk orang dari lembaga yang sama tempat Hart bekerja yaitu *Hans Singer* maka kemungkinan besar istilah Sektor Informal itu kemudian dipakai oleh Singer dalam penelitiannya di Kenya. Setelah Laporan Kenya diterbitkan, istilah Sektor Informal mulai mengorbit di kalangan pemerhati pembangunan baik di negara maju maupun di NSB. Tetapi sampai konsep itu dipakai dalam rencana pembangunan di berbagai anggota NSB masih memerlukan waktu yang panjang yaitu sekitar 6 sampai 8 tahun. Mengapa memerlukan waktu yang demikian panjang? Faktor pertama ialah bahwa sampai dengan pertengahan tahun 1970-an masalah kesempatan kerja *belum* mendapat perhatian utama dari para perencana pembangunan di NSB karena waktu itu aliran GNP masih menguasai para teknokrat dan para konsultan asing yang diperbantukan di NSB. Kemudian faktor kedua ialah karena hasil penelitian tentang Sektor Informal kurang *dimasyarakatkan* sehingga tidak menimbulkan "awareness" di kalangan luas.

Dengan telah dibahasnya sedikit perjalanan sejarah lahirnya istilah Sektor Informal maka di bagian berikut dari makalah ini akan disajikan definisi, pengertian, dan karakteristik Sektor Informal. Setelah itu makalah akan di-

akhiri dengan tinjauan evolusi konsep Sektor Informal di Indonesia hingga sekarang.

## DEFINISI DAN KRITERIA SEKTOR INFORMAL

Di bagian muka dari makalah ini telah dikemukakan bahwa yang pertama kali mengintroduksikan istilah Sektor Informal adalah Keith Hart. Kemudian misi ILO-UNDP ke Kenya yang mempopulerkannya melalui cara mengkontraskan dengan Sektor Formal. Perlu dicatat bahwa yang dimaksud dengan Sektor Informal dalam Laporan ILO tentang Kenya ialah yang ada di daerah perkotaan. Timbul pertanyaan yang menarik: Apakah pengertian Sektor Formal dan Informal sama dengan istilah-istilah yang berhubungan dengan teori dualisme struktur ekonomi? Untuk mengingat kembali terminologi yang sudah ada, penulis mencoba merangkumnya seperti terlihat dalam Tabel 1.

Dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa konsep tentang dualisme seperti yang diterapkan di NSB mempunyai arti yang berlainan di antara para ilmuwan ilmu-ilmu sosial. Meskipun demikian ada beberapa persamaan yang secara implisit atau eksplisit melekat kepada masing-masing pengertian yaitu: (1) hampir semuanya berhubungan dengan aktivitas ekonomi; dan (2) kriteria pembedaan struktur ekonomi menjadi dua bagian adalah perihal *sistem produksi* yang dijabarkan dalam: cara-cara berproduksi, bentuk organisasi unit usaha, dan skala produksi.

Pengertian Sektor Formal dan Informal juga berhubungan dengan aktivitas ekonomi. Oleh karena itu *unit observasi* yang dipakai secara teoretis dapat berupa *individu yang berkaitan dengan lapangan usaha* atau *unit usaha tempat individu itu bekerja*. Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakikatnya Sektor Informal merupakan konsep ekonomi. Karena dalam Ilmu Ekonomi banyak dikenal teori perihal unit usaha (enterprise) maka dalam penelitian Sektor Informal dipakai sebagai unit observasi ialah *the enterprise*. Seperti halnya dengan kriteria sistem produksi, yang dipakai untuk membedakan satu sektor dengan yang lainnya dalam teori ekonomi dualisme, maka kriteria itu pun dipakai untuk membedakan apakah suatu unit usaha termasuk informal atau formal.

Dari penjelasan terminologi yang ada di Tabel 1 dapat diambil kesimpulan bahwa pembagian struktur ekonomi dikaitkan dengan pengertian "modern" dan "tradisional." Bahkan banyak pihak cenderung mengidentikkan sektor modern dengan sektor formal, dan sektor tradisional dengan informal.

Tabel 1

## PENGERTIAN BERBAGAI TERMINOLOGI TENTANG DUALISME EKONOMI DI NSB

Nama Ilmuwan	Terminologi yang Dipakai	Penjelasan
1. Boeke (1947)	Sektor Ekonomi Kapitalistik dan Pra-Kapitalistik	<p><i>Ciri Kapitalistik:</i> produksi yang mencari laba dengan faktor produksi modal yang dominan, struktur organisasi unit usaha terpisah dari keluarga, motif ekonomi dipisahkan dari motif non-ekonomi, skala produksi relatif besar dan hasil produksi dijual ke pasar. <i>Ciri Pra-Kapitalistik:</i> produksi untuk mencari kepuasan dengan tenaga kerja sebagai faktor produksi utama, struktur organisasi unit usaha sama dengan keluarga, motif ekonomi berbaur dengan non-ekonomi, skala produksi relatif kecil dan hasil produksi tidak dijual ke pasar.</p>
2. Geertz (1963)	Bazaar Economy dan Firm-Centered Economy	<p><i>Bazaar:</i> kelanjutan dari sistem ekonomi agraris, kalau <i>Firm-Centered:</i> memiliki ciri Ekonomi Kapitalistik.</p>
3. Mazumbar (1975)	Sektor yang mendapat Proteksi Ekonomi dan yang tidak mendapat Proteksi Ekonomi	<p><i>Proteksi Ekonomi:</i> tingkat produktivitas tenaga kerja relatif tinggi dan ada perlindungan perburuhan karena ada Serikat Buruh. Kalau <i>yang tak diproteksi:</i> tingkat produktivitas tenaga kerja relatif rendah dan tidak ada perlindungan perburuhan karena tak ada serikat buruh.</p>
4. Milton Santos (1978)	Circuit Supérieur dan Inferieur	<p><i>Supérieur:</i> proses produksi sudah mekanisasi dan maju. Kalau <i>Inferieur:</i> proses produksi masih tradisional.</p>
5. Weeks (1973)	Enumerated dan Unenumerated Sector	<p><i>Enumerated:</i> terdiri dari unit usaha yang terorganisasikan dengan baik dan berskala besar. Kalau yang <i>Unenumerated:</i> terdiri dari unit usaha berskala kecil yang dikelola secara swakarya.</p>

*Sumber:* Nomor 1 dan 5 adalah hasil rangkuman penulis, makalah ini sedangkan nomor 2, 3, dan 4 diambil dari Meine Pieter van Dyk (1980, *Dissertasi di Frye Universiteit*, di Amsterdam, Tabel I-6, hal. 12).

Menurut laporan ILO tentang Kenya, penggunaan istilah formal-informal itu *tidak sama* dengan pengertian modern-tradisional. Alasannya ialah antara lain: (1) dalam pengertian modern-tradisional terdapat *bias* bahwa kebijakan pembangunan sebaiknya ditujukan memajukan sektor modern yang memiliki sifat dinamis dan karena itu dapat menjadi sumber pertumbuhan ekonomi nasional. Lambat-laun sektor tradisional akan mencuat dengan sendirinya dan akhirnya menghilang; (2) dalam pengertian modern-tradisional terlalu ditonjolkan dampak positif dari proses "pembaratan" (westernisation) dari ekonomi NSB dan kurang melihat dampak negatif dari proses tersebut; (3) dalam pengertian modern-tradisional ada hipotesa bahwa sektor tradisional *tidak memiliki potensi* untuk bersama-sama sektor modern memajukan seluruh ekonomi nasional, bahkan dianggap sebagai suatu "masalah" saja dalam pembangunan.

Selanjutnya hasil penelitian di Kenya menunjukkan bahwa di Sektor Informal ternyata terdapat wiraswasta yang tangguh, dinamis, dan mental maju. Partisipan di sektor tersebut pada umumnya beroperasi di luar jangkauan bantuan yang disediakan oleh pemerintah. Sering terjadi peraturan yang berlaku kurang menguntungkan bagi pengembangan unit usaha yang berada di sektor tersebut. Tujuan ILO membedakan ekonomi perkotaan menjadi Sektor Formal dan Informal ialah untuk memperoleh *terminologi yang analitis* untuk menggugah para perencana pembangunan, pemerhati pembangunan, lembaga internasional, politisi, cendekiawan *untuk meninjau kembali strategi pembangunan* yang selama ini dilaksanakan, yang pada umumnya menguntungkan Sektor Formal saja. Kesimpulan laporan ILO yang menarik ialah bahwa Sektor Informal itu relatif banyak menyerap tenaga kerja terutama yang unskilled.

Dengan telah dipilihnya "unit usaha" sebagai unit observasi maka kita dapat melanjutkan pembahasan dengan mengajukan pertanyaan: Apa definisi Sektor Informal? Meskipun bentuk pertanyaan adalah relatif sederhana tetapi ternyata jawabannya tidaklah sesederhana seperti itu. Kesulitan mencari jawaban yang tepat adalah sama seperti mencari jawaban terhadap pertanyaan: Apa definisi teknologi? Atau pertanyaan lain: Apa pengertian NSB? Kesulitan mencari jawaban yang tepat disebabkan belum ada konsensus tentang penentuan *kriteria* yang dapat dipakai untuk membedakan suatu unit usaha tergolong Sektor Formal atau Informal. Seperti diketahui, kriteria itu ada dua macam: *pertama*, kriteria konseptual, dan yang *kedua*, kriteria operasional atau diagnostik. Meskipun setelah misinya ke Kenya ILO telah melakukan serentetan penelitian lagi yaitu studi kasus kota-kota besar seperti Kalkuta, Jakarta, Sao Paulo, Abijan, Bogota, dan Lagos (semuanya berdasarkan data sekunder) dan ditambah lagi dengan studi mempergunakan metode survei di Freetown, Lagos, Kano, Kumasi, Kolombo, Jakarta, Manila, Cordoba, dan

Capinas, ternyata hingga sekarang belum terdapat konsensus tentang suatu definisi Sektor Informal yang memenuhi berbagai pihak.

Weeks (1975, *International Labour Review*, No. 1, January) dan Emmerij (1974, *International Labour Review*, No. 3, September) mencoba memberi suatu kerangka konseptual tentang Sektor Informal. Tetapi isi makalah mereka lebih banyak memberi pbenaran tentang penggunaan terminologi formal-informal yang menurut mereka lebih superior dengan istilah lain. Menurut penulis makalah ini hanya Sethuraman (dari ILO) yang secara berkesinambungan mencoba merumuskan definisi Sektor Informal. Dalam bukunya yang berjudul "The Urban Informal Sector in Developing Countries" terbitan ILO tahun 1981 dikemukakan definisi umum Sektor Informal:

"It consists of small-scale units engaged in the production and distribution of goods and services with the primary objective of generating employment and income to their participants notwithstanding the constraints on capital, both physical and human, and knowhow."

Jadi karakteristik yang paling menarik yang dimiliki oleh unit usaha di Sektor Informal ialah bahwa kehadirannya dalam aktivitas ekonomi tidak semata-mata didasarkan kepada *peluang kesempatan investasi* melainkan juga oleh *dorongan untuk menciptakan kesempatan kerja bagi diri sendiri*. Kalau dalam teori Neo-Klasik, permintaan terhadap tenaga kerja ditentukan oleh permintaan terhadap komoditi atau jasa yang menggunakan tenaga kerja tersebut (employment as a derived demand) maka di Sektor Informal penciptaan kesempatan kerja didorong oleh penawaran jasa tenaga kerja sendiri (supply induced employment creation).

Bagi mereka yang pernah melakukan penelitian Sektor Informal, selain harus menghadapi hambatan, seperti *belum tersedianya suatu definisi kerja yang tuntas tentang Sektor Informal*, masih juga ada hambatan lain yaitu kurang tersedianya informasi tentang populasi unit usaha berskala kecil dan berskala mini. Oleh karena itu hampir semua penelitian tentang Sektor Informal baik yang dilakukan di luar maupun di dalam negeri, diklasifikasikan sebagai *exploratory research*. Akibatnya, metodologi penelitian yang dipakai tidak selalu sama untuk tiap kasus.

Kegiatan ekonomi apa saya yang digolongkan ke dalam ruang lingkup Sektor Informal? Di daerah perkotaan dibedakan lima sub-sektor: (1) industri pengolahan; (2) angkutan; (3) bangunan; (4) perdagangan; dan (5) jasa. Hasil studi di berbagai tempat memperlihatkan bahwa daya serap kesempatan kerja tertinggi terjadi di sub-sektor perdagangan dan jasa. Jadi yang disebut dengan penelitian Sektor Informal Kota ialah kalau meliputi kelima sub-sektor.

Dalam menentukan apakah satu unit usaha termasuk Sektor Informal atau bukan maka ILO telah memberikan semacam "standard questionnaire" yang

antara lain menetapkan bahwa unit usaha Sektor Informal ialah yang mengerjakan tenaga kerja 10 orang atau kurang. Selain itu kriteria operasional yang dianjurkan ialah: jadwal usaha teratur atau tidak, tempat usaha permanen atau tidak, pakai listrik atau tidak, mendapat kredit dari bank atau tidak, mempergunakan formal marketing channel atau tidak. Kalau satu unit usaha memenuhi paling sedikit satu kriteria tadi maka unit usaha itu termasuk di Sektor Informal.

## EVOLUSI KONSEP SEKTOR INFORMAL DI INDONESIA

Konsep Sektor Informal versi ILO pertama kali diterapkan di Indonesia oleh Leknas-LIPI dengan bantuan dana dari ILO. Survei lapangan dilakukan pada tahun 1975 di Jakarta meliputi kegiatan ekonomi di lima sub-sektor yaitu: industri pengolahan, angkutan, bangunan, perdagangan, dan jasa. Sesuai dengan standard questionnaire model ILO, dalam penelitian di Jakarta dipakai tiga macam kuestioner: (1) kuestioner untuk keluarga yang ditujukan untuk *kepala rumah tangga* yang diperkirakan menjadi pemimpin unit usaha Sektor Informal; (2) kuestioner untuk perorangan yang diperkirakan bekerja di unit usaha Sektor Informal; dan (3) kuestioner untuk unit usaha.

Pengalaman Tim Peneliti dari Leknas dalam melaksanakan survei berdasarkan konsep ILO itu ternyata banyak hal tidak diantisipasi oleh konseptor desain penelitian yang bermarkas di ILO Jenewa. Misalnya, sering terjadi data perorangan menunjukkan yang bersangkutan tidak bekerja di Sektor Informal tetapi di Formal. Atau tidak semua kepala rumah tangga adalah pemimpin unit usaha di Sektor Informal. Dalam tabulasi silang antara ketiga kuestioner itu terdapat sel-sel yang kosong. Meskipun ada kelemahan, kita patut catat bahwa Tim Leknas merupakan pionir dalam penelitian Sektor Informal di Indonesia. Sayangnya hasil penelitian oleh Leknas itu baru diterbitkan dua tahun kemudian (1977 akhir) dan ditulis oleh seorang yang tidak ikut dalam proses dari pembuatan desain penelitian sampai kegiatan survei lapangan dan kemudian ke pengolahan data. Mengingat penulis laporan tersebut adalah seorang konsultan asing yang bekerja di lembaga tersebut (Hazel Moir) maka dapat dibayangkan bahwa yang bersangkutan memerlukan pekerjaan rumah tambahan untuk mengenal medan lapangan tempat Sektor Informal melangsungkan kehidupannya.

Pada awal tahun 1977, Pusat Penelitian Ekonomi dan Sumber Daya Manusia Universitas Pajajaran (disingkat PPES) mendapat kesempatan untuk melakukan penelitian seluruh kegiatan Sektor Informal di Kotamadya Bandung. Penulis makalah ini bertindak sebagai pimpinan proyek. Penelitian itu bekerja sama dengan PWI Cabang Bandung dan dana diperoleh dari Bappeda

Tingkat I Jawa Barat. Kelemahan metodologi penelitian yang diterapkan di Jakarta diperbaiki sehingga menjadi konsep yang lebih sesuai dengan kondisi Indonesia. Dalam penelitian di Bandung hanya dipakai satu jenis kuestioner yaitu untuk unit usaha. Penelitian itu selesai pada awal 1978 dan diseminarkan di tingkat regional di Bandung. Setelah itu dilanjutkan dengan penelitian di Tasikmalaya dan Kotamadya Cirebon dengan dana dari Bappeda Tingkat I Jawa Barat. Survei lapangan dilakukan pada pertengahan 1978 dan selesai pada awal 1979.

Dalam tahun 1977 antara Badan Litbang Depnakertrans dan PPES dilakukan pula penelitian Sektor Informal *tetapi* hanya meliputi dua sub-sektor yaitu: Angkutan Becak dan Perdagangan Kaki Lima. Daerah penelitian di empat kota besar di Jawa yaitu: Bandung, Semarang, Yogyakarta, dan Surabaya. Penelitian selesai pertengahan 1978. Kemudian masih dalam tahun yang sama, hasil penelitian Sektor Informal yang dilakukan oleh PPES bekerja sama dengan Depnakertrans dan PWI Cabang Bandung, atas prakarsa Yayasan Tenaga Kerja Indonesia (YTKI) diseminarkan untuk tingkat nasional di Jakarta. Seminar itu ternyata membuka mata banyak pihak terutama para rencana pembangunan baik di pusat maupun di daerah.

Untuk memasyarakatkan konsep dan hasil penelitian Sektor Informal di Indonesia maka oleh YTKI dan PWI Pusat telah dimasukkan topik ini ke dalam *Karya Latihan Wartawan* yang merupakan kegiatan tahunan. Kemudian pada awal bulan Desember 1978, PPES telah diundang oleh Komisi X DPR Pusat untuk melakukan dengar pendapat soal Sektor Informal. Puncak kegiatan ialah dalam pertengahan Desember 1978, di mana atas prakarsa Depnakertrans bersama YTKI, ILO, dan Setnas ASEAN dilakukan seminar tingkat ASEAN dengan mengundang peserta dari negara ASEAN. Melalui seminar itu, Indonesia telah memperlihatkan bahwa dalam bidang pengetahuan riset Sektor Informal peneliti-peneliti Indonesia jauh di depan rekannya di daerah ASEAN lainnya. Bahkan konsep Indonesia perihal pengertian Sektor Informal telah diterima oleh peserta seminar. Perlu dicatat bahwa Program Pembinaan Sektor Informal mulai tahun 1981 telah masuk tingkat Menteri-menteri Tenaga Kerja negara ASEAN di mana Indonesia yang mengetuai kelompok tersebut.

Setelah Indonesia berpengalaman melakukan penelitian Sektor Informal Kota maka dalam tahun 1979 dan 1980 masih diteruskan dengan beberapa kegiatan. Dalam tahun 1979 untuk beberapa kota di Luar Jawa (Medan, Pontianak, Ujungpandang, Ambon, dan Denpasar) telah diteliti oleh LPEM Fakultas Ekonomi UI bekerja sama dengan Depnakertrans. Dalam tahun 1980 PPES telah melakukan dua penelitian Sektor Informal di daerah pedesaan. Pertama, bekerja sama dengan Bappeda Tingkat I Jawa Barat meliputi 30

desa di Jawa Barat. Kedua, bekerja sama dengan Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga dan Depnakertrans meliputi beberapa desa di Jawa Tengah, Yogyakarta, dan Jawa Timur.

Selain penelitian seluruh kegiatan Sektor Informal ada juga penelitian terhadap satu atau dua sub-sektor saja. Paling sering ialah terhadap Tukang Becak seperti oleh: Universitas Parahyangan (1975), PPES (1977, 1978, 1979). Kemudian terhadap Kaki Lima seperti: McGee (1972), Atmajaya (1972), PPES (1977, 1981), Satyawacana (1982).

Perhatian terhadap Sektor Informal kini makin meningkat. Bahkan Negara Belanda telah memberi grant yang dikoordinasikan oleh Menteri PPLH dan pelaksanaan diserahkan kepada PSL-ITB. Menurut informasi penulis, pengembangan Sektor Informal di Indonesia mendapat perhatian yang tinggi dari Pemerintah Pusat dengan akan dicantumkannya dalam GBHN Ketiga yang akan datang.

## PEMAHAMAN KONSEP SAAT SEKARANG

Meskipun penelitian tentang Sektor Informal yang selama ini dilakukan di Indonesia masih dalam taraf exploratory research (belum sampai ke taraf in-depth research), tidak ada yang akan menyangkal pendapat bahwa hasilnya adalah sangat berguna terutama bagi perencana pembangunan. Dalam bagian akhir dari makalah ini akan disajikan "state of the arts" perihal Sektor Informal dilihat dari kepentingan pembangunan Indonesia.

*Pertama*, ialah soal definisi. Di bagian muka dari makalah ini telah disajikan dalam bahasa Inggeris definisi Sektor Informal dari Sethuraman. Kalau diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia rumusannya adalah demikian: Sektor Informal terdiri dari unit usaha berskala kecil yang memproduksikan serta mendistribusikan barang dan jasa dengan tujuan pokok menciptakan kesempatan kerja dan pendapatan bagi dirinya masing-masing dan dalam usahanya itu sangat dibatasi oleh faktor modal dan ketrampilan. Dilihat dari kaca mata Indonesia di mana salah satu program pemerintah ialah menggalakkan bantuan terhadap golongan ekonomi lemah, maka definisi tentang Sektor Informal perlu juga dikaitkan dengan masalah sampai seberapa jauh bantuan pemerintah itu telah dikonsumsi oleh unit usaha yang termasuk Sektor Informal. Argumentasi untuk memasukkan bantuan pemerintah sebagai satu aspek yang penting dalam memberi isi kepada rumusan definisi Sektor Informal ialah karena di Indonesia pemerintah merupakan motor penggerak dari segala kegiatan pembangunan nasional. Berdasarkan pemikiran ini maka penulis menambah rumusan definisi Sektor Informal yaitu: Sektor Informal adalah

bagian dari Sistem Ekonomi Kota dan Desa yang belum mendapatkan bantuan ekonomi dari pemerintah *atau* belum mampu menggunakan bantuan yang telah disediakan *atau* sudah menerima bantuan tetapi belum sanggup berdikari.

*Kedua*, ialah soal kriteria operasional atau diagnostik. Pada umumnya kriteria konseptual lebih mudah dirumuskan. Tetapi untuk keperluan kriteria seleksi unit usaha dalam metode survei atau untuk pemilihan target group yang akan menjadi sasaran kebijakan, maka diperlukan satu atau lebih kriteria operasional. Salah satu kriteria misalnya dihubungkan dengan ciri padat karya (kesempatan kerja). Menurut kriteria kesempatan kerja, unit usaha Sektor Informal ialah unit usaha yang mengerjakan maksimal lima tenaga kerja termasuk pemiliknya sendiri di mana dari tenaga kerja itu minimal seorang adalah tenaga kerja keluarga (unpaid family worker). Untuk mencegah memasukkan unit usaha yang mengerjakan tenaga kerja maksimum lima orang, tetapi unit usaha itu mempergunakan proses produksi yang sangat padat modal, maka diperlukan tambahan kriteria yang berhubungan dengan nilai tambah per tenaga kerja. Kriteria ini nilai absolutnya tentu lebih besar di sub-sektor industri, angkutan, dan bangunan dibandingkan dengan di sub-sektor perdagangan dan jasa. Mengingat unit usaha di Sektor Informal pada umumnya menggantungkan kesinambungan usahanya *atas dasar harian* maka kriteria nilai tambah per tenaga kerja dinyatakan dalam dasar per hari kerja (multiple criteria).

*Ketiga*, ialah soal kaitan Sektor Informal dengan Sektor Formal. Dari penelitian diperoleh informasi bahwa antara kedua sektor itu sering ada saling ketergantungan. Oleh karena itu membantu Sektor Informal dapat pula dimulai dengan membantu Sektor Formal selama nilai tukar antara kedua sektor tidak merugikan Sektor Informal. Perlu diidentifikasi *kaitan baru* yang saling menghidupkan kedua sektor.

*Keempat*, ialah soal delivery system untuk menyampaikan bantuan. Dengan hasil penelitian sekarang, kita sudah memiliki pengetahuan perihal peranan, fungsi, dan karakteristik Sektor Informal. Kita juga mengetahui kesulitan-kesulitan yang dihadapi sektor tersebut. Kita juga sudah berpengalaman dalam merumuskan rencana. Tetapi pengalaman menunjukkan bahwa banyak bantuan yang ditujukan untuk golongan ekonomi lemah ternyata kurang efektif. Mengapa? Penulis melihat bahwa kita *belum pandai* memilih delivery system apa yang harus mengantarkan bantuan pemerintah kepada target group. Adakalanya, maksud baik dari bantuan itu justru mempunyai dampak yang membuat pihak yang akan dibantu menjadi lebih buruk keadaannya dibandingkan dengan keadaan sebelum menerima bantuan tadi.

## PENUTUP

Sebagai penutup maka penulis ingin menyarankan agar kalau kita berusaha membantu unit usaha yang ada di Sektor Informal maka pendekatan sebaiknya *bukan* memperluas kesempatan kerja (karena pada hakikatnya sektor ini sudah lebih padat karya dibandingkan dengan yang formal) *melainkan* dipakai pendekatan penciptaan pendapatan (income generating). Sebaliknya, kalau ingin membantu Sektor Formal pendekatannya *bukan* income generating (karena tiap unit usaha di sektor tersebut sudah dengan sendirinya bertujuan memperluas pendapatan) *melainkan* pendekatan perluasan kesempatan kerja. Dengan sistem dua arah ini maka lambat-laun di Sektor Informal yang sudah padat karya akan meningkat value-added per tenaga kerja sedangkan di Sektor Formal yang sudah padat modal akan mengarah lebih menyerap tenaga kerja. Resultante dari dua pendekatan ini akan membuat surplus labor di Indonesia makin menipis dan bersamaan dengan proses tersebut value-added per kapita akan bertambah sehingga proses pemerataan hasil pembangunan akan berjalan lebih terarah dan tertib.

# **PERKEMBANGAN INDUSTRI KECIL DAN SEDANG DI INDONESIA\***

**A.R. SOEHOED**

Perkembangan industri kecil dan sedang selalu menjadi salah satu sasaran kebijakan utama sejak Repelita I. Dalam Repelita III ini, di mana untuk pertama kali diberikan tekanan yang lebih besar terhadap peranan sektor manufaktur terutama industri yang berdasarkan pada sumber daya, promosi industri kecil dan sedang dilekatkan secara khusus dalam Trilogi Pembangunan yaitu:

1. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi;
2. Pembagian yang merata;
3. Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

Di kalangan para perencana dan pelaksana terdapat kesepakatan bahwa sementara industri besar yang padat modal merupakan alat untuk pertumbuhan industri dan ekonomi yang tinggi, pembagian yang merata harus dicapai melalui promosi industri sedang dan kecil (termasuk industri rumah tangga).

Dalam dasawarsa 1970-an, karena rangsangan insentif pajak melalui Undang-Undang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri, kapasitas manufaktur sangat meningkat dan mampu mensuplai kira-kira lebih dari separuh permintaan dalam negeri untuk produk industri. Meskipun demikian, sebagian besar masih merupakan industri substitusi impor, terutama dipusatkan pada barang-barang konsumsi. Industri ini termasuk tekstil, makanan dan minuman, barang-barang listrik dan elektronik. Berdasarkan sifatnya industri tersebut merupakan industri menengah.

---

\*Diterjemahkan dari makalah yang berjudul "The Development of Small- and Medium-Scale Industries in Indonesia," yang disampaikan dalam "Tenth Japan-Indonesia Colloquium," Kobe, Jepang, 20-22 September 1982. Waktu itu A.R. SOEHOED adalah Menteri Perindustrian. Diterjemahkan oleh Nancy K. SUHUT.

Harus ditambahkan bahwa beberapa investasi terlibat dalam industri besar menurut standar Indonesia, seperti dalam kasus perakitan kendaraan bermotor, tetapi sekali lagi untuk tujuan substitusi impor. Perkembangan ini umumnya muncul dari keinginan investor asing pada masa ini, untuk merebut atau menjamin pasar untuk produk konsumsinya di Indonesia. Kategori kedua, investasi asing terlibat dalam jaminan bahan mentah yang belum atau sedang diproses, seperti kayu dan karet remah (crumb rubber).

Perkembangan ini sudah mengarah pada ketergantungan impor yang lebih besar, meskipun pertumbuhan kapasitas industri sungguh-sungguh tercapai. Permintaan impor atas barang jadi untuk konsumsi dapat dikendalikan dengan mudah pada waktu neraca pembayaran berada dalam kesulitan. Tetapi adanya kapasitas produksi yang besar dan sangat tergantung pada bahan mentah impor serta masukan lainnya, secara politis memaksa pemerintah mempertahankan terus beberapa impor tanpa memperhatikan pembatasan neraca pembayaran untuk mempertahankan pabrik-pabrik dan angkatan kerja yang besar agar tetap berjalan.

Untuk mengatasi kelemahan yang kritis ini, sekarang pemerintah sudah meninggalkan promosi aktif terhadap proyek-proyek substitusi impor di bagian terakhir, dengan memindahkan atau mengurangi rangsangan pada beberapa investasi. Di lain pihak, sekarang tekanan diberikan pada program substitusi ekspor, yang membutuhkan "proses pendahuluan" dari komoditi-komoditi tradisional sebelum diekspor. Sebagai contoh, secara bertahap ekspor kayu gelondongan dihapuskan, dan disubstitusikan dengan produk kayu yang telah diproses.

Untuk memanfaatkan keuntungan komparatif Indonesia dalam industri sumber daya dan industri padat energi dan untuk mencapai sasaran pertumbuhan ekonomi yang tinggi, Repelita III menetapkan pengembangan industri dasar dan industri kunci lainnya serta memroses sumber daya pertanian dan pertambangan menjadi bahan mentah, setengah jadi dan barang jadi. Dasardasar untuk pertumbuhan sektor industri enjinering yang aktif sedang dikembangkan diharapkan akan berkembang seluruhnya selama Repelita IV (1984-1989) dan pasti tidak lebih lambat dari Repelita V. Meskipun tak dapat disangkal lagi dibutuhkan modal dalam jumlah besar yang sebagian besar diharapkan berasal dari penanaman modal swasta, industri-industri ini akan menjadi alat untuk menciptakan sektor manufaktur yang terpadu dengan faktor sumbang Indonesia. Kebijakan industri dasar dan kunci dikaitkan dengan perkembangan pusat-pusat pertumbuhan (kerangka kebijakan pusat-pusat pertumbuhan dan kelompok-kelompok yang berhubungan dengan industri dasar dan kunci dikemukakan dalam Lampiran).

Perkembangan industri sedang dan kecil secara administratif berada di bawah wewenang Direktorat Jenderal Aneka Industri dan Direktorat Jenderal Industri Kecil. Pemisahan dan pengkhususan ini yang diperkenalkan dengan reorganisasi Departemen Perindustrian pada tahun 1979, mencerminkan kesepakatan bagi promosi industri sedang dan kecil dalam Repelita III. Dua direktorat jenderal lainnya yakni: Direktorat Jenderal Industri Kimia Dasar dan Direktorat Jenderal Industri Logam Dasar menguasai sektor dasar. Direktorat jenderal kelima yang menangani penelitian dan pengembangan industri mencerminkan pentingnya alih teknologi dan pengembangan.

Perkembangan industri barang konsumsi dalam dasawarsa terakhir ini secara umum sama dengan pertumbuhan manufaktur sedang, terutama yang dibangun melalui Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri, meskipun banyak usaha patungan berusaha melalui Undang-Undang Penanaman Modal Asing. Industri ini meliputi makanan dan minuman, tekstil, pemrosesan kayu, barang-barang kimia, farmasi, industri ringan, percetakan, plastik, alat-alat rumah tangga listrik, alat-alat konsumsi elektronik dan suku cadang kendaraan bermotor. Mesin-mesin berat, elektronik profesional, sepeda motor, suku cadang kendaraan bermotor yang kritis, logam dasar dan kimia dasar umumnya berada di luar jajaran industri sedang. Hal ini merupakan pengecualian yang wajar; pabrik semen mini yang sedang dibangun di Kupang mungkin akan dikelompokkan secara teknis dalam industri sedang berdasarkan ukuran Indonesia, tetapi investasi modal US\$ 23 juta dalam mesin-mesin dan tenaga kerja tidak dapat ditempatkan dalam jajaran tersebut; dan dalam kenyataan berada di bawah wewenang Direktorat Jenderal Industri Kimia Dasar. Sekali lagi, antara enjinering ringan dan enjinering berat terdapat keraguan, dan pengelompokan dalam bidang ini tidak dapat dibuat karena peraturan-peraturan yang sulit dan saling berkaitan. Tetapi secara umum dapat dikatakan bahwa mesin-mesin konsumsi dan rumah tangga dapat dikelompokkan dalam industri sedang dan ditempatkan di bawah wewenang Direktorat Jenderal Aneka Industri. Suatu kasus yang menarik adalah industri rokok tradisional (pembuatan rokok keretek), yang meliputi seluruh jajaran dari industri rumah tangga sampai sedang dan besar, semua pada praktiknya menggunakan metoda produksi yang sama. Tiga perusahaan terbesar di sektor ini bersama-sama mempekerjakan lebih dari 60.000 orang, dan kontribusinya sekitar 60% dari seluruh pajak yang berasal dari rokok dan minuman beralkohol.

Kebijakan promosi pemerintah berbeda antara industri sedang dan kecil; pada tingkat ini pengusaha kecil -- terutama yang termasuk golongan ekonomi lemah -- diperlakukan dengan pendekatan yang lebih bersifat paternalistik. Industri rumah tangga dan kerajinan tangan tentu juga termasuk dalam kelompok ini. Suatu industri dikelompokkan kecil apabila investasinya tidak melempau US\$ 100.000 termasuk tanah dan tempat usaha.

Proporsi yang besar dari industri kecil ini dapat didefinisikan sebagai sektor tradisional yang berlawanan dengan sektor modern. Karakteristik yang berbeda dapat berbentuk pelaksanaan manajemen modern, seperti pembagian kerja, tata buku, pemisahan keuntungan pribadi dan usaha, dan penggunaan mesin atau teknologi.

Industri kecil dapat juga dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Industri Setempat : industri kecil dan rumah tangga dengan pasar yang sangat terbatas seperti masyarakat suatu desa;
- b. Industri Kelompok: menunjukkan pembentukan yang secara individu kecil tetapi membentuk suatu "kelompok" dalam suatu daerah yang tertutup; menghasilkan jalur produksi yang sama; dan bersama-sama mengirimkannya ke pasar yang lebih besar. Dengan bimbingan dan rangsangan bersyarat dari pemerintah, banyak dari kelompok ini berkembang menjadi koperasi;
- c. Industri Bebas : biasanya perusahaan kecil yang mampu melaksanakan tingkat manajemen modern, dengan investasi seperti di atas. Mereka juga dapat mengembangkan teknologi.

Pemerintah sedang melakukan program yang sangat intensif untuk mengembangkan industri kecil. Program ini terdiri dari dua bidang utama, yaitu:

- Keuangan;
- Teknologi produksi, marketing dan manajemen.

Bantuan keuangan dan kredit disediakan melalui sistem perbankan dan lembaga keuangan khusus. Kerangka kredit khusus untuk modal tetap (KIK) dan modal kerja (KMKP) disediakan untuk pengusaha kecil. Untuk itu ketetapan-ketetapan bank yang sebagian dapat diberikan dalam kasus yang sungguh-sungguh lemah secara ekonomi. Sejumlah lembaga menyediakan jaminan kredit dengan persyaratan khusus. Lembaga lain, PT Bahana, menyediakan pinjaman dan juga permodalan (equity financing), yang setelah itu dapat diubah menjadi pinjaman dan penghapusan.

Departemen Perindustrian, melalui Program BIPIK-nya, menyediakan bantuan dalam teknologi produksi dan manajemen. Hal ini termasuk peningkatan ketrampilan, latihan manajerial dan teknik, bantuan memperoleh bahan-bahan, bantuan mekanisasi, bimbingan pengawasan mutu dan standarisasi, dan bantuan marketing.

Daerah atau lingkungan khusus dikembangkan melalui Program BIPIK untuk industri kecil. *Mini Industrial Estates* merupakan kelompok-kelompok yang menyediakan tempat untuk kegiatan produksi, sarana jasa-jasa penyelesaian seperti untuk proses bahan mentah, sarana latihan dan sarana pemasaran.

Suatu aspek penting dalam pelaksanaan semua tindakan ini adalah konsep hubungan, misalnya hubungan dengan industri sedang atau besar, dan hubungan dengan sektor lain seperti industri pariwisata dan perdagangan eksport. Sub-kontrak dengan perusahaan-perusahaan sedang dan besar dipromosikan melalui apa yang disebut "rencana hubungan bapak angkat."

Keputusan Presiden juga menetapkan bahwa kontrak pemerintah yang kecil, misalnya, di bawah nilai US\$ 60.000 harus diberikan pada perusahaan pribumi yang kecil, dengan prioritas khusus untuk pengusaha ekonomi lemah. Sebagai akibatnya, perusahaan-perusahaan pemerintah juga menyerahkan penguasaan pertanian di luar sub-kontrak mereka pada perusahaan kecil yang dapat dipakai.

Sekarang rencana peraturan tersebut telah dilaksanakan, beberapa industri khusus disediakan hanya untuk kegiatan industri kecil. Pada saat ini terdapat sekitar 150 produk yang disediakan untuk usaha industri kecil melalui rencana ini.

## KERJA SAMA JEPANG-INDONESIA DALAM BIDANG MANUFAKTUR

Jepang telah memainkan peranan yang sangat penting, apabila bukan dominan, dalam perkembangan industri manufaktur selama dasawarsa terakhir. Sampai tahun 1980 sejumlah 138 perusahaan Jepang telah mendirikan usaha patungan di Indonesia melalui Undang-Undang Penanaman Modal Asing. Sekitar 25% dari jumlah investor asing (520 perusahaan) mengambil bagian dalam perindustrian Indonesia. Investasi langsung Jepang berjumlah US\$ 1,26 miliar, atau 31,5% dari seluruh investasi asing atau 16,8% dari seluruh investasi (investasi langsung dalam negeri dan asing). Ini tidak termasuk pinjaman yang terdapat dalam investasi Jepang, yang kira-kira lebih dari dua kali nilai investasi langsung. Usaha patungan Jepang mempekerjakan 45.000 orang atau 16% dari seluruh angkatan kerja yang terikat dalam industri usaha patungan.

Di samping usaha melalui modal sektor swasta dan bantuan keuangan, jumlah bantuan keuangan yang disponsori oleh pemerintah yang sunggu-

sungguh juga sudah disalurkan pada proyek-proyek industri besar seperti pembangunan pabrik pupuk termasuk proyek ASEAN dan sistem pembagian pupuk. Suatu aspek peran serta Jepang yang unik adalah konsep kerja sama pemerintah dan swasta di pihak Jepang dalam menyalurkan keuangan pembangunan, yang melampaui rencana jaminan pemerintah yang biasa. Contoh yang menonjol adalah Proyek Asahan yang melibatkan investasi sejumlah ¥ 411 miliar, yang diperoleh melalui perbandingan modal dan pinjaman 22,2% sampai 77,8%, di mana modal terdiri dari sektor swasta dan Pemerintah Jepang serta Pemerintah Indonesia (37,5%-37,5%-25%).

**INVESTASI JEPANG DAN TENAGA KERJA DI INDONESIA  
BERDASARKAN INDUSTRI, 1980\***

Industri	Jumlah Perusahaan	Nilai		Tenaga Kerja	
		US\$ 1.000	%	Orang	%
1. Makanan dan minuman	4	14.106	1,12	2.259	5,04
2. Tekstil	27	626.842	49,60	18.839	42,00
3. Logam	17	81.483	6,45	2.594	5,78
4. Elektronik	6	22.326	1,77	1.915	4,27
5. Kayu	3	25.000	1,98	1.847	4,12
6. Perikanan	9	42.515	3,36	2.618	5,84
7. Kimia	22	262.801	20,00	3.459	7,71
8. Farmasi	7	8.800	0,70	1.426	3,18
9. Mesin-mesin	5	12.229	0,97	561	1,25
10. Percetakan	4	8.702	0,69	626	1,40
11. Plastik	3	3.200	0,25	260	0,58
12. Kendaraan bermotor	8	72.810	5,76	2.826	6,30
13. Suku cadang kendaraan bermotor	10	50.424	3,99	1.949	4,34
14. Lainnya	13	30.821	2,46	3.674	8,19
<i>Jumlah</i>	<i>138</i>	<i>1.263.723</i>	<i>100,00</i>	<i>44.853</i>	<i>100,00</i>

\* Berdasarkan persetujuan.

Jepang dan semua investasi asing dimaksudkan, sekurang-kurangnya dari sudut Indonesia, untuk menjadi penggerak alih teknologi. Secara luas mereka sudah memenuhi tujuan tersebut. Pemerintah Jepang juga telah memrakarsai alih teknologi dan ketrampilan melalui proyek-proyek bantuan seperti proyek pengembangan sumber daya manusia, yang sekarang sedang dipersiapkan me-

lalui Dialog ASEAN-Jepang; dan riset bersama antara lembaga-lembaga Jepang dan Departemen Perindustrian.<sup>1</sup> Bantuan peralatan pusat komputer untuk statistik dan perencanaan industri melalui kredit Yen untuk Departemen Perindustrian juga sedang dipersiapkan.

Perdagangan antara Indonesia dan Jepang, yang berkembang cepat dalam dasawarsa 1970-an, merupakan suatu faktor penting dalam mendorong perkembangan sektor manufaktur Indonesia. Walaupun demikian menjadi suatu akibat yang wajar dari investasi Jepang, dan kenyataannya kebanyakan perdagangan diorganisasi dan dilaksanakan oleh kelompok-kelompok kepentingan sama yang membiayai usaha patungan, sudah merupakan suatu harapan yang bercampur. Sementara usaha patungan ini telah mengembangkan kapasitas produksi Indonesia secara kuantitatif sama dengan nilai kualitatifnya, kapasitas ini sebagian besar berada dalam tahap akhir proses produk akhir atau dalam pengumpulan bahan mentah untuk ekspor. Jadi mereka mempunyai hubungan yang sangat erat dengan kebutuhan industri Jepang untuk menjamin pasar atau sumber suplai bahan mentah. Dalam kasus lain, peningkatan nilai tambah terhadap perusahaan Indonesia biasanya minimal.

Investasi Jepang di luar negeri sering kali dikaitkan dengan industri-industri lama yang dihapuskan secara bertahap di Jepang dan tidak dapat bersaing lagi baik di pasar dalam negeri maupun untuk ekspor. Pada umumnya mereka termasuk industri padat karya. Kasus lama adalah industri tekstil yang pada dasawarsa 1950-an sampai awal dasawarsa 1960-an menjadi komoditi utama perdagangan ekspor Jepang. Setelah Jepang tidak mampu bersaing lagi, industri ini (paling tidak akhir industri hilirnya) dialihkan ke luar melalui investasi di Asia Tenggara, terutama Indonesia.

Sementara penyusunan kembali ekonomi nasional merupakan suatu kriteria yang benar untuk mengalihkan investasi ke negara sedang berkembang, tampaknya pandangan terakhir pergerakan investasi asing hanya tergantung pada penghapusan industri yang secara bertahap tidak terpakai lagi untuk mencapai kegunaan yang sangat marginal. Dan sementara negara sedang berkembang (Indonesia) tidak menginginkan keputusan investasi dari perusahaan-perusahaan bisnis diarahkan oleh motivasi hanya untuk kepentingan orang lain, tetapi kepentingan nyata kedua pihak yaitu stabilitas sosial-ekonomi dan politik di negara penerima dijamin oleh sektor manufaktur yang berkembang dengan baik.

<sup>1</sup>Antara lain riset mengenai pengembangan dan penerapan *natural sorbents* untuk membersihkan tumpahan minyak, dengan Pusat Penelitian Industri Tekstil, Bandung; riset mengenai perbaikan dan pengembangan produk tembikar, dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Keramik, Bandung; penelitian mengenai pemanfaatan bahan-bahan pabrik yang tidak dimanfaatkan, dengan Badan Penelitian Selulosa, Bandung; riset mengenai kecepatan warna dalam kebebasan yang rendah, dengan CITI, Bandung.

Dalam tahun-tahun terakhir, usaha yang sungguh-sungguh telah dilakukan untuk meningkatkan manfaat bersama dari kerja sama ini. Program Pemerintah Indonesia untuk menghapuskan secara bertahap ekspor kayu gelondongan dalam rangka mendirikan industri pengolahan kayu, sebagai contoh, akhirnya diketahui dan diterima oleh pihak Jepang sebagai suatu kebijakan yang benar bahwa seharusnya ditunjang oleh pengaturan kembali industri Jepang secara sadar, meskipun industri pengolahan kayu di Jepang dewasa ini masih dapat bersaing (tidak seperti industri tekstil dalam periode sebelumnya). Yang diharapkan adalah bahwa penyusunan kembali semacam ini juga akan segera dilakukan di cabang-cabang industri Jepang lainnya, agar mempermudah gerakan pesat industri "tahap antara" di Indonesia. Sebenarnya banyak industri tahap antara dapat dikembangkan secara ekonomi dalam skala menengah.

Pengolahan kayu gelondongan menjadi produk, seperti kayu lapis, *veneer*, dan *chipboard*, diperkirakan akan meningkatkan nilai tambah sebesar 60-70%. Terbukanya pasar Jepang (yang saat ini menghasilkan bea cukai 20% dari kayu lapis) akan sangat membantu perkembangan sektor manufaktur Indonesia. Suatu studi yang dilakukan oleh Sekretariat UNCTAD tahun 1979 menyatakan bahwa hanya "pengolahan tahap awal" kayu menjadi kayu lapis dan lembaran-lembaran akan memberikan hasil bagi negara sedang berkembang dan tambahan penghasilan kotor sekitar US\$ 3,4 bilyun. Dengan mempertimbangkan bahwa Indonesia memberikan suplai yang baik lebih dari 40% dari ekspor kayu tropis, maka sangat mudah untuk membayangkan "akibat nyata perkembangan" (net development effect) suatu kebebasan pasar yang luas bagi produksi kayu akan terjamin. Sebenarnya, *Pacific Basin Cooperation Study Group*,<sup>1</sup> dalam laporannya yang diberikan almarhum PM Ohira, mendorong negara-negara industri untuk membuka pasar mereka lebih lanjut dan mengurangi hambatan-hambatan tarif dan non-tarif. Dinyatakan antara lain bahwa "... merupakan kewajiban utama negara-negara maju untuk membuka pasar-pasar mereka dan mengajukan penyesuaian terhadap struktur industri mereka sendiri dengan menghargai kepentingan dan posisi negara-negara sedang berkembang ..." Dan lebih lanjut diketahui, bahwa "proses ini akan menyakitkan, tetapi untungnya negara-negara maju di wilayah ini diberikan kekuatan dan dinamisme yang dapat membantu kemajuan proses secara berimbang dan lancar." Pernyataan tersebut tampaknya sejalan dengan usaha Jepang untuk meningkatkan kerja sama industri dengan Indonesia.

Penting untuk diketahui bahwa Pemerintah Jepang baru-baru ini mengambil langkah-langkah yang sangat menentukan untuk menyelesaikan keluhan perdagangan dari negara lain terhadap hambatan besar pasar

<sup>1</sup>Diketuai oleh Prof. Tsueno Iida (Nagoya University) menggantikan Mr. Saburo Okita yang diangkat menjadi Menteri Luar Negeri, 9 Nopember 1979.

Jepang. Sebagai contoh, dalam bulan Desember 1981, tidak kurang dari 99 jenis barang yang berhubungan dengan prosedur pengujian impor dan lain-lain dibebaskan, sehingga memudahkan akses ke pasar Jepang. Langkah-langkah ini ditujukan bagi negara industri agar dimanfaatkan, dan permintaan akan perlakuan yang lebih baik harus dipertimbangkan secara jujur, atau sebaliknya langkah-langkah itu tidak usah diambil. Sama jujurnya bahwa manufaktur Indonesia diberikan kesempatan yang lebih menyenangkan dan lebih baik untuk memasuki pasar Jepang, selama kedua negara ini mempunyai kerja sama ekonomi yang erat.

Suatu analisa dari 138 perusahaan Jepang yang telah melakukan investasi di Indonesia akan menetapkan bahwa umumnya mereka merupakan cabang (subsidiary) atau asosiasi lain dari suatu kelompok perusahaan yang besar, biasanya dengan sebuah bank atau *trading house* (*sogo shosha*) di pusat. Akibatnya, sejumlah investasi Jepang di Indonesia dapat dikembalikan kepada delapan perusahaan raksasa yang menguasai industri Jepang. Dan itulah sebagian latar belakang mengapa usaha patungan yang dilakukan di Indonesia dalam tahun 1970-an terutama berbentuk sarana pemasaran atau suplai bahan baku.

Dapatkah perusahaan-perusahaan Jepang yang lebih kecil atau sedang yang tidak terikat dengan kelompok perusahaan besar, diusulkan untuk melakukan investasi di Indonesia? Seharusnya mereka merupakan jumlah yang besar dengan kemampuan produk yang sama besar. Dan investasi asing di Indonesia sebenarnya tidak membutuhkan perusahaan dalam ukuran besar atau sedang. Untuk sementara harus dipelajari kemungkinan dan prospek investasi kecil di Indonesia oleh perusahaan Jepang yang bebas. Investasi semacam ini dapat melayani sektor manufaktur di Indonesia secara lebih luas dan mendalam.

#### Lampiran

#### INDUSTRI DASAR/KUNCI DAN PUSAT PERTUMBUHAN

Repelita III menetapkan bahwa pembangunan industri dasar dan industri kunci lainnya mengolah sumber daya pertanian dan pertambangan menjadi bahan mentah, barang setengah jadi dan barang jadi. Pembuatan peralatan pengolahan dan mesin-mesin lain harus dikembangkan.

Di bidang industri dasar dan kunci, dewasa ini terdapat 52 badan usaha proyek kunci baik yang sudah selesai, sedang dibangun, siap dibangun ataupun yang sedang menunggu perizinan. Mereka ini meliputi 27 proyek di sektor kimia dasar, 18 proyek di sektor teknik industri dan logam dasar, dan 7 proyek di sektor aneka industri.

Perkembangan industri dasar dan kunci akan sangat meningkatkan pertumbuhan sektor manufaktur seperti halnya pertumbuhan ekonomi; dan apabila masukan bahan mentah kebanyakan diambil dari Luar Jawa; maka perkembangan semacam ini akan memperluas distribusi pertumbuhan industri di pulau-pulau lainnya.

Keseluruhan investasi untuk mewujudkan 52 proyek industri dasar dan kunci diperkirakan mendekati jumlah US\$ 11 bilyun (menurut harga 1980). Satu bagian penting dari kebijakan industrialisasi Indonesia adalah perkembangan pusat-pusat pertumbuhan. Suatu pusat pertumbuhan ditetapkan sebagai suatu wilayah, yang memiliki keseluruhan parameter geografis dan sumber daya yang baik. Oleh karena itu, pendirian sekelompok industri dasar dan atau kunci akan menghasilkan pertumbuhan industri manufaktur yang lain termasuk kegiatan-kegiatan di luar sektor dalam daerah ini.

Pemerintah sekarang telah menetapkan lima pusat pertumbuhan sebagai berikut (catatan: garis pemisah pusat-pusat pertumbuhan menurut batas propinsi atau administratif):

- (1) Sumatera Utara: kelompok utama meliputi industri *hydrocarbon* di sekitar Lhok Seumawe dan Dumai, aluminium dan *hydropower* di Asahan, teknik industri di Medan, semen di Lho Nga dan Medan dan pengolahan kayu serta komoditi perkebunan. Pusat pertumbuhan ini pada tahap selanjutnya termasuk Kepulauan Riau dan Kalimantan Barat;
- (2) Sumatera Selatan: industri *hydrocarbon* di Palembang, timah dan barang tambang lainnya di Bangka dan Belitung, batu bara di Bukit Asam, semen di Baturaja, kompleks baja terpadu dan enjinering di Cilegon, Banten (Jawa Barat bagian barat);
- (3) Jawa (kecuali Banten) dan Bali: tidak ada kelompok khusus, sejak wilayah ini sudah merupakan bagian terbesar industri Indonesia secara relatif, dengan menekankan pada suplai angkutan kerja dan prasarana latihan dan pengangkutan yang lebih baik;
- (4) Sulawesi Selatan - Sulawesi Tenggara: bagian dari pabrik semen dan kertas di Tonasa dan Goa, sebagai kelompok perintis, wilayah ini ditunjang oleh potensinya dalam bidang pertanian, perikanan, logam bukan besi, dan tambang aspal serta adanya sumber energi seperti *hydropower* dan gas;
- (5) Kalimantan Timur: kelompok dasar meliputi industri *hydrocarbon* dan industri pengolahan kayu.

Pengelompokan menjadi lima pusat pertumbuhan ini tidak berarti meremehkan perkembangan di propinsi lain. Suatu pengelompokan khusus telah dikembangkan di bagian barat Sumatera yaitu di sekitar pabrik semen Indarung dan tambang batu bara di Sawahlunto. Industri kecil dan sedang akan ditingkatkan di propinsi lain yang ditunjang oleh perkembangan di pusat-pusat pertumbuhan.

Pertumbuhan industri di berbagai pusat pertumbuhan industri diproyeksikan sebagai berikut:

1. Sumatera Utara yang meliputi daerah Lhok Seumawe, Medan, Asahan, Indarung, dan Dumai direncanakan untuk:
  - (1) Pusat *olefine* dan pabrik pupuk di Lhok Seumawe, Aceh;
  - (2) Pengcoran aluminium di Kuala Tanjung, Asahan;
  - (3) Perluasan pabrik semen Padang;
  - (4) Kemungkinan pabrik pipa tanpa sambungan (kelim) atau pabrik katoda tembaga;
  - (5) Pendirian industri pengolahan lebih lanjut dan industri jasa;
  - (6) Industri kecil.

2. Sumatera Selatan yang meliputi daerah Palembang, Bangka, Belitung, Bukit Asam, Lampung dan Banten direncanakan untuk:

- (1) Pusat aromatik di Plaju (Sumatera Selatan);
- (2) Pabrik besi strip dan lembaran dengan proses panas di Cilegon (Banten);
- (3) Pabrik pellet, Cilegon;
- (4) Pabrik lembaran besi dengan proses dingin, Cilegon;
- (5) Pabrik timah lempengan, Cilegon;
- (6) Pabrik untuk produk-produk pengecoran (kosong) bagi mesin, Cilegon;
- (7) Perluasan pabrik barang-barang tempaan (kosong) untuk mesin, Cilegon;
- (8) Perluasan sistem distribusi pupuk;
- (9) Pabrik peralatan mesin, Cilegon;
- (10) Kemungkinan pabrik pipa tanpa sambungan (kelim) di Cilegon;
- (11) Pabrik pembuatan ban untuk di luar jalan raya dan tenaga berat serta industri barang dari karet;
- (12) Proyek polyester;
- (13) Pabrik mesin, Cilegon;
- (14) Pabrik peralatan berat, Cilegon;
- (15) Industri kecil.

3. Jawa (kecuali Banten) dan Bali direncanakan untuk:

- (1) Optimasi pabrik pupuk Kujang, di Cikampek, Jawa Barat, untuk memproduksi ammonium-nitrat;
- (2) Perluasan kompleks pupuk PT Petrokimia Gresik, Jawa Timur, untuk memproduksi TSP;
- (3) Perluasan proyek pupuk PT Petrokimia untuk membuat asam fosfat, ammonium-sulfat, gips dan aluminium fluorida;
- (4) Pembangunan pabrik *fibre polyester*;
- (5) Peningkatan sistem distribusi pupuk;
- (6) Perluasan pabrik kertas Leces di Leces, Jawa Timur;
- (7) Proyek kertas koran PN Leces (Leces IV);
- (8) Proyek soda abu;
- (9) Pabrik kertas kantong semen di Cilacap, Jawa Tengah;
- (10) Perluasan pabrik semen; PT Cibinong II di Cibinong, Jawa Barat;
- (11) Kemungkinan pendirian pabrik pipa tanpa sambungan (kelim);
- (12) Pabrik mesin diesel dan minyak;
- (13) Pembuatan kapal di Jakarta dan Surabaya;
- (14) Pabrik peralatan berat;
- (15) Pabrik gerbong kereta api di Madiun, Jawa Timur;
- (16) Pengembangan pabrik untuk membuat trem listrik (power-train), sistem pegas dan kemudi kendaraan bermotor di Jakarta atau Surabaya;
- (17) Pengembangan pengetahuan mengenai daerah industri untuk industri-industri elektronik di Jakarta atau Bandung;
- (18) Pabrik mesin sepeda motor di Jakarta atau Surabaya;
- (19) Pabrik peralatan mesin di Surabaya;
- (20) Perluasan pabrik pemintalan PT Industri Sandang I di Jawa Barat;
- (21) Perluasan pabrik pemintalan PT Industri Sandang II di Jawa Timur;
- (22) Perluasan pabrik pemintalan PT Primissima di Yogyakarta;
- (23) Perluasan pabrik pemintalan di Jawa Tengah;
- (24) Industri kecil.

4. Kalimantan Timur dan sekitarnya direncanakan untuk:

- (1) Perluasan pabrik pupuk di Kalimantan Timur;
- (2) Perbaikan/peningkatan sistem distribusi pupuk;
- (3) Pengembangan hutan terpadu berdasarkan industri di wilayah Sungai Sesayap, Kalimantan Timur;
- (4) Kemungkinan pabrik katoda tembaga;
- (5) Industri kecil.

5. Wilayah Sulawesi Selatan dan sekitarnya direncanakan untuk:

- (1) Perluasan pabrik semen PT Semen Tonasa (Tonasa III) di Tonasa, Sulawesi Selatan;
- (2) Pembuatan kapal di Ujungpandang, Sulawesi Selatan;
- (3) Kemungkinan pabrik katoda tembaga dan/atau pabrik pipa tanpa sambungan (kelim);
- (4) Industri kecil.

Pendirian industri-industri seperti disebutkan di atas diharapkan akan menghasilkan pertumbuhan industri-industri hilir lainnya dan bersama-sama mempercepat perkembangan ekonomi di wilayah tersebut. Proses keterkaitan antara beberapa sektor akan membawa dampak pada perkembangan aspek-aspek lain di wilayah ini. Hendaknya menjadi perhatian bahwa perwujudan dari proyek yang disebutkan di atas sebagian akan terwujud selama Repelita Keempat (1984-1989).

# **KESEMPATAN KERJA SUB-SEKTOR PERIKANAN ADALAH SELUAS LAUTAN YANG DAPAT DIJANGKAU\***

**B. DARUS**

## **PENDAHULUAN**

Kepulauan Indonesia dengan pantai yang terpanjang di seluruh dunia terletak di lintas strategis Benua Asia dan Australia dan diapit oleh dua samudra Pasifik dan Indonesia. Sumber daya alam hayati serta potensi ekonomi perairan pantai, Zona Ekonomi Eksklusif 200 Mil dan lautan bebas perlu ditata secara tuntas di dalam Pelita IV dengan perencanaan sumber daya manusia.

Keppres 39/1980 adalah keputusan politik yang tepat guna menyelesaikan kebingungan pola pengembangan perikanan yang telah menyebabkan konflik sosial ekonomi antara nelayan tradisional dan pukat harimau yang berlarut-larut. Semangat Keppres itu adalah pada hakikatnya penyediaan dan perlindungan sumber daya alam hayati bagi rakyat kecil yang mendiami desa pantai. Makna yang terkandung di dalamnya ialah jalur pemerataan tidak lengkap bila tidak dibarengi dengan pemerataan penyediaan sumber daya alam nabati dan hayati bagi rakyat kecil di pedesaan. Keputusan politik itu telah dilengkapi pula dengan rancangan GBHN Pelita IV yakni pembangunan perikanan rakyat akan dilakukan dengan pendekatan pembangunan desa pantai.

Keputusan yang sama telah dilakukan Norwegia ketika mereka memutuskan tidak menjadi anggota Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) demi melindungi perairannya dari garapan anggota MEE lainnya.

Dengan Keppres 39/1980 dan Deklarasi Zona Ekonomi Eksklusif 200 Mil itu, hak nasional telah ditegakkan dan teori lautan sebagai milik bersama

\*Karangan ini adalah hasil ramuan dan renungan penulis setelah mengikuti *Lokakarya Sosial Ekonomi Nelayan Indonesia* yang diselenggarakan oleh Puslitbang Perikanan di Cisarua, 2-4 November 1982, di mana penulis menyajikan sebuah makalah yang berjudul "Pengaruh Penghapusan Trawler di Sumatera Utara." Penulis adalah Direktur Lembaga Riset Fakultas Ekonomi USU, Medan.

(common property theory) yang didengungkan oleh sementara pihak luar telah dilumpuhkan.

## KONSEP OSY (OPTIMUM SUSTAINABLE YIELD)

Donald K. Emmerson (1980) dalam laporannya kepada World Bank telah memperingatkan tentang pengalaman jelek Asia dengan konsep Barat dalam membangun sub-sektor perikanannya. Ia mengupas sasaran pembangunan perikanan rakyat dengan membandingkan beberapa perspektif dengan mengutip:

- A fisheries businessman (Payne 1973: 23 22): "The developer must determine whether his primary purpose is social or economic. A lack of conscious purpose on his part or a confusion of basic objectives can quickly lead into the mire;"
- A fisheries biologist (Larkin 1977: 10): "My personal preference is for a technocentric approach, with the fish first, the economics second, and the social problem a distant 'third.'"

Ia menguraikan dua definisi tugas utama pembangunan perikanan yakni marine resource management and maritime community assistance. Konsep MSY (Maximum Sustainable Yield) dan MEY (Maximum Economic Yield) telah mengaburkan sasaran pembangunan perikanan dan oleh karenanya ia menawarkan konsep OSY (Optimum Sustainable Yield) yang lebih luas jangkauannya dari konsep MSY dan MEY. OSY adalah manfaat paling besar yang dapat dinikmati oleh masyarakat luas melalui pembangunan perikanan setelah dipertimbangkan dengan tuntas masalah biologi, sosial ekonomi dan politik.

Pemerintah di kawasan Indo-Pasifik lebih mengandalkan penangkapan lebih banyak ikan baru kemudian perbaikan penghidupan melalui distribusi dan menjaga kelestarian. Dalam hubungan itu banyak negara berkembang berpacu membangun *Vertical Integrated Fishery Project* yang populer awal tahun 1970 namun telah gagal menuju sasarannya. Emmerson menganjurkan pendekatan bioantropologis sebagai penggantinya. William Donaldson (1979) melalui laporannya mengenai "Enterprise and Innovation in an Indigenous Fishery; The Case of the Sultanate of Oman," menegaskan bahwa *Pilot Fishery Project* yang menelan biaya sebesar US\$ 3,1 juta telah gagal hanya dalam waktu dua tahun. Proyek itu mengabaikan nelayan tradisional dan menggantikannya dengan perlengkapan serba modern dengan teknologi tinggi penangkapan ikan serta pemasarannya. Proyek itu disarankan oleh sebuah *Consultancy Consortium*. Donaldson mengatakan bahwa penduduk setempat mampu melakukan inovasi melalui ikhtiar mereka sendiri. Bila sesuatu yang datangnya dari atas ditolak, penolakan itu bukan karena pandangan mereka

yang kolot ataupun purbasangka tetapi memang sebenarnya keadaan setempat tidak cocok. Nasib yang sama dialami oleh Indo-Norwegian Project Cochin India. Penulis sendiri telah mengunjungi proyek itu bulan Juni 1978. Smith, Ian R. (1979) dalam karyanya berjudul, "A Research Framework for Traditional Fisheries" menyebutkan bahwa ada kaitan nyata antara program pembangunan dan upaya riset pendukung. Apabila sasaran program pembangunan perikanan adalah untuk meningkatkan taraf hidup nelayan tradisional, sasaran riset ialah memperluas dan menjernihkan pilihan yang tersedia bagi para penentu keputusan, apakah pemerintah, manajer proyek, wiraswasta ataupun nelayan itu sendiri. Ia menganjurkan betapa pentingnya perspektif holistik baik untuk pembangunan perikanan maupun masyarakatnya.

Dalam Seminar Nelayan Asia I yang diselenggarakan oleh FAO/UNDP di Bangkok, Mei 1978 dan dihadiri oleh nelayan tradisional Indonesia, Malaysia, Thailand, Filipina dan Jepang (bebas tidak mewakili organisasi) dan penulis turut serta, telah dibicarakan tentang "South China Sea Fishery Project." Proyek ini disponsori Multinational Corporation (MNC) untuk menggarap lautan ASEAN. Seminar memprotes proyek itu karena tidak ada manfaatnya untuk nelayan tradisional ASEAN. Kita jangan terkecoh dengan dalih lautan sudah jenuh dan nelayan tradisional harus dipindahkan ke sektor pertanian atau pertambakan. Bill Collier (1977) berkeyakinan bahwa sebagian besar nelayan tradisional di Jawa tidak mudah tertarik sebagai tenaga pekerja penuh di pertambakan padat modal yang memerlukan tenaga kerja sedikit. Cordell (1977) menyimpulkan apa yang dilihatnya di tenggara Brazil bahwa perikanan tradisional adalah sumber penghidupan terakhir. Gejala ini juga terlihat di Asia yakni: "Fishing is a last resort activity for many."

## ANDIL LAUTAN TERHADAP PEMBANGUNAN MANUSIA SEUTUH-NYA

Produksi hasil laut merupakan komponen sumbangsih sektor pertanian terhadap GDP (Produksi Domestik Kotor). Sisa konsumsi protein itu dieksport dan telah pernah memberikan sumbangsih pendapatan devisa negara sebesar US\$ 280 juta tahun 1980.

Namun kesempatan kerja seolah-olah tertutup, karena sementara anggapan bahwa lautan sudah jenuh. Pertambahan tenaga kerja di sub-sektor perikanan akan menurunkan produktivitas nelayan yang memang sudah menurun. Pengangguran warga desa pantai semakin meningkat, keresahan dan konflik sosial mencapai puncaknya berupa konflik fisik disertai dengan pertumpahan darah. Padahal penurunan produktivitas perkesatuan ikhtiar pe-

nangkapan dari 23 macam alat penangkapan lainnya dengan sarana apung yang justru banyak menyerap tenaga kerja adalah disebabkan gerogotan pukat harimau yang melampaui batas MSY (Maximum Sustainable Yield).

Pukat harimau (trawler) adalah sarana paling produktif penangkap udang, namun daya serap tenaga kerjanya relatif kecil baik dibandingkan dengan alat penangkapan lainnya maupun perbandingan satuan modal dengan satuan tenaga kerja. Karena pukat harimau adalah satu-satunya sarana produksi apung yang menarik jaringnya di sepanjang dasar lautan, tidak ayal telah menghancurkan plankton hayati dan nabati sehingga siklus kehidupan hayati tidak lagi normal.

Penghapusan pukat harimau memang telah menyebabkan pengangguran ABK (Anak Buah Kapal), karyawan *cold storage* serta karyawan mata rantai lainnya. Namun di pihak lain, nelayan tradisional yang dahulunya terlempar dari pekerjaannya menjadi penganggur, kini telah kembali ke laut dan suasana pedesaan pantai yang dahulunya redup kini telah bersinar kembali.

Para penganggur yang sebagian besar berasal dari perkotaan karena basis-basis operasi trawler umumnya di kota-kota pelabuhan seperti Pangkalan Brandan, Belawan, Tanjung Tiram, Tanjung Balai dan Sibolga di Sumatera Utara, Pasar Ikan, Cirebon, Semarang, Surabaya di Jawa, telah mendapatkan pekerjaannya kembali di sektor informal lainnya. Sedangkan nelayan tradisional yang berasal dari desa pantai dan terbiasa dengan sistem bagi hasil yang lebih menguntungkan dan status sosial yang lebih baik, kecil sekali jumlahnya yang bekerja di pukat harimau dengan status buruh dengan gaji tetap. Namun banyak pihak yang keliru menafsirkan aspek negatif penghapusan pukat harimau dengan menghitung jumlah pengangguran ABK dengan karyawan mata rantai lainnya. Mereka tidak merenungkan berapa besar jumlah penganggur warga desa pantai yang terlempar dari pekerjaannya akibat derasnya jumlah pukat harimau yang menggarap hamparan lautan perkampungan nelayan dalam jarak pandangan mata merebut sumber kehidupan dan penghidupan mereka. Para penganggur itu tidak berani memasuki kota mencari pekerjaan dalam sektor informal, akibatnya mereka kembali ke desa pantai dengan segala ekses sosialnya.

Pemilik pukat harimau umumnya Ekon-Kuat yang berdiam di kota besar. Merekalah yang menikmati laba modal yang mereka tanam dalam sarana produksi yang paling berdaya guna menangkap udang. Seperti apa yang diungkapkan oleh tenaga pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Malaya, Gibbon's (1976) dan Frederich (1981) bahwa trawling di Malaysia telah menimbulkan kelas baru dalam industri perikanan yang sebelumnya mengelola bisnis di sektor-sektor lain. Akibatnya, kebijakan pemerintah dalam sektor perikanan tidak mencapai sasarannya. Karena itu mereka mengusulkan penghapusan pukat harimau.

## ASPEK POSITIF PENGHAPUSAN PUKAT HARIMAU DI SUMATERA UTARA

Operasi Pukat Harimau dihapuskan di Sumatera Utara terhitung 1 Januari 1981. Volume ekspor udang segar tahun 1971 menurut catatan Bank Indonesia menurun 62,03% (8.896 ton tahun 1980 dan 3.370 ton tahun 1981) dan nilainya menurun 43,08% (US\$ 32.312.000 tahun 1980 dan US\$ 18.404.000 tahun 1981). Dua kuartal pertama tahun 1982 dibandingkan dengan 2 kuartal pertama 1981, volume ekspor udang segar meningkat 20,48% (1.475 ton) dan nilainya juga meningkat 5,21% (US\$ 8,27 juta).

Peningkatan volume ekspor itu disebabkan oleh motorisasi bina massal perahu bermotor nelayan tradisional akhir tahun 1981 oleh Bank Rakyat Indonesia (BRI) sebanyak 1.509 unit di Selat Malaka dan 418 unit di perairan Lautan Indonesia. Sedangkan rencana motorisasi 1981/1982 adalah 4.305 unit. Bila 1.927 unit telah mampu meningkatkan volume ekspor sebesar 20,48% dari penurunan volume 62,08% akibat penghapusan pukat harimau sejumlah 600 unit, maka motorisasi sisa rencana sebesar 2.378 unit akan mampu meningkatkan volume ekspor udang segar ± 25% lagi. Sisa 16,60% akan diisi oleh ± 1.353 unit perahu bermotor berikutnya.

Kesimpulannya ialah produktivitas 600 trawler udang sama dengan produktivitas ± 5.658 unit perahu bermotor yang menggunakan *trammelnet*. Perbandingan kesempatan kerja antara keduanya ialah 600 trawler x 5 orang = 3.000 orang, sedangkan 5.658 perahu bermotor x 3 orang = 16.978 orang nelayan. Jumlah perahu tanpa motor tahun 1980 tercatat 15.098 unit yang siap untuk dimotorisasi. Dari aspek perbandingan investasi per tenaga kerja, perahu bermotor lebih rendah daripada trawler yakni:

$$600 \text{ trawler} \times \text{Rp } 25.000.000,00 = \frac{\text{Rp } 15 \text{ miliar}}{3.000} = \text{Rp } 5.000.000,00$$

$$\text{dan perahu bermotor } \frac{\text{Rp } 7,92 \text{ miliar}}{16.978} = \text{Rp } 460.000,00$$

(investasi perahu bermotor 16.978 orang x Rp 1,4 juta = Rp 7,92 miliar).

Dengan demikian tidak beralasan bila masih banyak pihak yang ragu tentang daya guna Keppres 39/1980 ditinjau dari aspek sosial ekonomi.

## PENATAAN KEMBALI STRATEGI PEMBANGUNAN PERIKANAN

Dengan tujuan pembangunan perikanan untuk membangun manusia seutuhnya, pengelolaan kekayaan sumber daya alam logis didekati dari kepen-

tingan penghidupan warga desa pantai beserta seluruh angkatan kerja nasional yang akan memilih memasuki pasar tenaga kerja sub-sektor perikanan. Dengan Zona Eksklusif 200 Mil sebagai milik nasional, maka setiap tenaga kerja bebas memilih nelayan sebagai profesi yang tentunya perlu dibekali dengan ilmu pengetahuan untuk mengendalikan teknologi modern mengelola laut lepas pantai.

Menurut kadar pengetahuannya, nelayan tradisional mengelola perairan pantai, dan yang berilmu dari perkotaan/pedesaan pedalaman/pegunungan dipersiapkan mengelola laut lepas. Bukan tidak mungkin pula gabungan keduaanya, yakni nelayan tradisional dengan keahliannya memancing dan pukat langgar (purse seine) bekerja di kapal modern dengan pengendalian kapal oleh tenaga terdidik. Dari angkatan muda desa pantai, tidak dapat diharapkan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun mendatang melahirkan tenaga terdidik, karena umumnya pendidikan mereka tidak selesai sekolah dasar. Walaupun ada yang menyelesaikan pendidikan dasar, tetapi tidak dapat meneruskannya ke tingkat lanjutan, karena orang tua mereka umumnya miskin.

## SASARAN PEMBANGUNAN PERIKANAN

Sasaran pembangunan perikanan adalah:

1. Manajemen sumber daya alam hayati dengan menjaga keseimbangan aspek biologi sosial ekonomi dan kelestarian hayati dan lingkungan hidup dengan memperhatikan kaidah hukum nasional dan internasional, antropologi, politik dan budaya, keamanan dan ketentraman warga desa pantai;
2. Mengaitkan kekayaan sumber daya alam hayati bagi kemakmuran dan ke sejahteraan lahir batin warga desa pantai. Perlindungan dan penyediaan sumber daya alam bagi nelayan tradisional dalam kawasan perairan membuka peluang berusaha (bisnis). Peluang berusaha akan membuka pula peluang bekerja dan ikutannya berupa pendapatan melalui upah dan gaji yang pada gilirannya pula membuat mereka mampu membiayai pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan bagi keluarganya sesuai dengan sasaran 8 (delapan) jalur pemerataan.

Hal itu hanya mungkin dengan melibatkan mereka dalam kerja produktif sehingga aspek pemerataan dan pertumbuhan ekonomi bergandengan tangan dan terpadu. Dari aspek teknologi, penerapannya berbeda antara perairan padat penduduk dan perairan langka penduduk. Trawler perlu dipertahankan di Laut Arafuru dan Irian karena kini trawler Australia dan Jepang memanfaatkannya.

Dengan pembagian tugas yang tepat antara pemerintah sebagai penentu strategi dan perencanaan, pendukung prasarana dan sarana penunjang berikut penyuluhan teknis dan teknologis, perguruan tinggi melalui penelitian sosial ekonomi dan antropologi, perusahaan negara, swasta dan koperasi mengelola manajemen bisnis kekayaan laut guna diterjemahkan ke dalam rangkaian wujud manfaat bagi kesejahteraan masyarakat luas. Dari ketiga manajemen organisasi bisnis itu, manajemen koperasi yang paling menantang dan rumit.

## MANAJEMEN KOPERASI

Menurut Surat Keputusan Bersama (SKB) Dirjen Perikanan dan Dirjen Koperasi Juli 1982, pengelolaan motorisasi bina massal nelayan tardisional disalurkan melalui KUD-MINA dengan koordinasi PUSKUD-MINA dan nelayan tidak lagi langsung sebagai penerima kredit. KUD-MINA mengatur pengembalian cicilan. Perlu diperhatikan bahwa hal itu baru mungkin terjadi bila arus produksi dan arus uang berlangsung melalui KUD.

Membina satuan kelompok nelayan harus mampu melayani manajemen pemasaran, produksi, sumber daya manusia dan keuangan sekaligus. Kese-muanya itu mensyaratkan bahwa manajer harus mampu mengadministrasikan hasil produksi setiap nelayan setiap hari agar nelayan mengetahui posisi kreditnya setiap saat. Nelayan lebih ingin mendapat sedikit laba tetapi juga sedikit risiko daripada besar laba dalam waktu yang akan datang tetapi risikonya juga besar. Pendirian Dirjen Perikanan yang ingin terjalinya kerja sama antara swasta (cold storage) sebagai bapak angkat atau Proyek Inti Rakyat (PIR) kelompok nelayan anggota koperasi patut dihargai. Karena dengan demikian KUD dapat belajar dari swasta hingga tiba saatnya KUD itu lepas landas dan berdiri sendiri. Melalui jenjang agribisnis, KUD menangani sub-sistem produksi dan swasta menangani sub-sistem pengolahan dan pemasaran. Namun anggapan sementara pihak bahwa peranan pedagang pengumpul (tengkulak) adalah parasit perlu dikaji lebih mendalam. Jauh sebelum lembaga-lembaga pemerintah datang membina nelayan, pedagang pengumpul pada hakikatnya adalah manajer yang mengurus kepentingan nelayan termasuk masa paciklik. Nelayan dan keluarganya harus hidup 360 hari setahun sedangkan hari kerja produktif mereka hanya 200 sampai dengan 250 hari setahun. Jangan dikaburkan peranan KUD sebagai sarana pembinaan menjelma menjadi tujuan. Tujuan adalah peningkatan kesejahteraan nelayan melalui fungsi harga. Persentase harga konsumen yang diterima produsen (nelayan) menjadi indikator perbaikan sosial-ekonomi mereka. Peranan pedagang pengumpul di pantai dan pengecer di kota-kota penting dalam ilmu dan faktor praktik marketing. Jangan kita terjebak ingin menghancurkan kapitalis kecil desa yang tergolong ekonomi lemah itu sebagai salah satu setan desa. Padahal kita membiarkan

kapitalis besar di kota-kota bergerak bebas tanpa batas melalui badan hukum PT dan CV yang justru menguasai ekonomi pedesaan.

Prof. Michael Lipton (1977) yang terkenal dengan bukunya "Urban Bias and Rural Development," memperingatkan bahwa kapitalis kota yang membuat warga desa tetap miskin. Oleh karena itu pedagang pengumpul yang nota bene adalah warga desa itu perlu dikaji untuk kepentingan anggota-anggota KUD. Mereka menguasai saluran tata niaga memasuki kota dan memahami psikologi masyarakat nelayan. Predikat tengkulak sebagai slogan politisi perlu dipisahkan dengan predikat pedagang pengumpul yang berperan dalam mata rantai pemasaran. KUD harus berperan menjembatani pedagang pengumpul dengan pedagang pengecer di kota-kota.

Sayang pengkajian antropologi ekonomi desa pantai dengan masyarakat nelayannya untuk memahami hubungan antar individu dan kelompok belum kita miliki. Malaysia telah memiliki melalui tulisan Raymond Firth, Filipina melalui Alexander Spoehr dan Sri Lanka melalui tulisan Paul Alexander. Tanpa mengenali ciri-ciri masyarakat desa pantai, sulit bagi siapa pun menyuntikkan resep ekonomi ke dalam tubuhnya.

SKB dua Dirjen adalah penyempurnaan aspek kelembagaan dalam menata kembali ekonomi desa pantai. SKB itu akan dicatat dalam sejarah perkoperasian bila bisa sukses namun bila ia gagal maka sialalah segala idaman dan harapan yang terkandung di dalam Keppres 39/1980 sebagai Keputusan Politik monumental guna melindungi rakyat kecil di pedesaan pantai.

# SISI LAIN DARI PENGEMBANGAN PENGUSAHA KECIL/KOPERASI

Ahmad M. SAEFUDDIN\*

Peranan pengusaha kecil dan atau koperasi dalam sistem ekonomi Indonesia pada dasawarsa 1960-an dan 1970-an masih kecil. Dibandingkan dengan sektor negara dan swasta, pengusaha kecil/koperasi belum merupakan kekuatan ekonomi yang menentukan dilihat dari indikator ekonomi makro, baik dalam penguasaan faktor-faktor produksi tanah, tenaga kerja, modal maupun share dalam distribusi barang dan jasa.

Upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara makro dengan memberikan fasilitas dan keringanan dalam PMA dan PMDN telah merangsang pertumbuhan investasi sektor swasta. Hal ini seharusnya tidak mengakibatkan terdesaknya usaha kecil/koperasi. Selain dari itu peranan besar dari investasi sektor negara baik di pusat maupun daerah dalam masa Pelita I 1969/70 - 1973/74 dan Pelita II 1974/75 - 1978/79 telah menambah tingkat persaingan sehingga pengusaha kecil/koperasi kurang leluasa dapat berkembang atau mengalami pertumbuhan yang lamban. Pertumbuhan pengusaha kecil/koperasi itu sendiri, misalnya *share* dalam produksi dan distribusi, lebih banyak didorong oleh usaha memperoleh fasilitas atau dalam kerangka usaha pelaksanaan program pemerintah. Dengan kata lain pengusaha kecil/koperasi hingga saat ini belum bisa bertumbuh sendiri tanpa campur tangan dan atau ulur tangan pemerintah.

Pengusaha kecil/koperasi pada Pelita III yang sedang berjalan ini menjadi perhatian dan kelompok sasaran penting dari pembangunan. Bantuan perangkat lunak (software) dan perangkat keras (hardware) dari pemerintah maupun non-pemerintah tadi berupa kebijaksanaan/peraturan, subsidi, pendidikan,

\*Doktor Ekonomi Pertanian Universitas Justus Liebig, Jerman Barat dan kini dosen Departemen Sosial Ekonomi IPB.

latihan-penyuluhan, manajemen, peralatan, kredit dan lain-lain yang diberikan untuk pengembangan pengusaha kecil/koperasi. Dengan beragam jenis bantuan, ulur tangan dan campur tangan tersebut, seharusnya pengusaha kecil/koperasi pada satu waktu dapat menjadi bagian penting dari sistem ekonomi nasional.

Sisi lain campur dan ulur tangan pemerintah yang tampaknya sangat penting dan akan menentukan apakah pada masa mendatang pengusaha kecil/koperasi dapat menjadi bagian dari sistem ekonomi nasional ialah: (1) membangun kerja sama antara perusahaan negara/swasta dan pengusaha kecil/koperasi; (2) ketentuan tentang sub-sektor ekonomi baik dalam produksi maupun distribusi yang hanya diperuntukkan bagi pengusaha kecil/koperasi, misalnya skema reservasi komoditi/usaha; (3) kelembagaan yang merangsang pengusaha kecil untuk menggerakkan koperasi sehingga merupakan kelompok usaha ekonomi bersama.

## KERJA SAMA PENGUSAHA

Walaupun antara ketiga sektor perusahaan yaitu negara, swasta dan pengusaha kecil/koperasi tampaknya ada pertentangan kepentingan (conflict of interest) tetapi kerja sama di antaranya dapat terjadi atas dasar saling memerlukan dan menguntungkan. Agaknya perusahaan negara adalah yang lebih dekat dengan pengusaha kecil/koperasi, sehingga kerja sama kedua sektor ini paling memungkinkan dalam waktu dekat dan lebih mudah diatur oleh pemerintah.

Pengusaha kecil/koperasi dapat bekerja sama dengan perusahaan negara dalam beragam bidang/kegiatan ekonomi dan bentuk yang terintegrasi dalam kebijaksanaan dan program tertentu. Beberapa contoh disebutkan:

- PN/PT Perkebunan-Petani dalam Perkebunan Inti Rakyat;
- PN/PT Gula-KUD dalam Tebu Raktyat Intensifikasi;
- PT Pusri-KUD dalam penyaluran pupuk;
- Bulog-KUD dalam pengadaan/pembelian pangan beras;
- PN Garam-KUD dalam pemberian garam;
- Bapak-Anak Angkat dalam sektor industri baik produksi maupun distribusi.

Agar supaya kerja sama pengusaha kecil/koperasi langgeng dan berkembang, pengusaha kecil/koperasi hendaknya dirangsang untuk ikut memiliki perusahaan negara yang bersangkutan melalui pembelian saham. Dengan cara ini pengusaha kecil/koperasi dapat ikut dalam pengambilan keputusan/kebijaksanaan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijaksanaan perusahaan tersebut, sehingga pengusaha kecil/koperasi dapat menjadi partner dari perusahaan negara dalam manajemen dan keuntungan.

Walaupun agak sulit, kerja sama pengusaha kecil/koperasi dengan perusahaan swasta dapat terjadi atas dasar saling manfaat dan membutuhkan, sebagai hasil inisiatif pihak yang bersangkutan. Kerja sama ini dapat pula terjadi sebagai hasil rangsangan pemerintah melalui insentif misalnya keringanan pajak, atau melalui persyaratan dalam rangka fasilitas dan prioritas PMA dan PMDN yang diatur oleh BKPM. Pengusaha kecil/koperasi hendaknya dimungkinkan juga untuk memiliki perusahaan swasta yang bersangkutan melalui pembelian saham sebagaimana pada kerja sama dengan perusahaan negara. Sebagai contoh: kerja sama pabrik susu Nestle dengan koperasi susu (SAE Malang) atas dasar kontrak dapat ditingkatkan menjadi usaha patungan (joint venture). Juga, antara BAT dengan petani tembakau. Kerja sama se macam ini dapat diperluas di sub-sektor ekonomi lain, misalnya perkebunan, perikanan, peternakan, industri, perdagangan dan jasa dengan melalui rangsangan (insentif) dari pemerintah dalam bentuk perpajakan, perkreditan, tata niaga, penanaman modal, perizinan dan lain-lain.

Antara pengusaha kecil/koperasi, perusahaan negara dan swasta dapat diciptakan pula kerja sama baik dalam kegiatan usaha, promosi pemasaran maupun penelitian. Sebagai contoh: *Trading House* bisa merupakan usaha bersama antara pengusaha kecil/koperasi, perusahaan negara dan swasta, di mana pemerintah memberikan perangsang dan fasilitas yang diperlukan.

Dari uraian di atas dan memperhatikan struktur serta kehidupan masyarakat dewasa ini, peran dan pengaruh pemerintah jelas masih diperlukan untuk terciptanya kerja sama antara pengusaha kecil/koperasi dan perusahaan negara/swasta. Pada tahap sekarang ini pemerintah dapat memberi perangsang yang menarik, bila perlu memberi suatu beban tambahan bagi yang tidak mau bekerja sama. Juga pemerintah dapat mengatur pembatasan atau *reservation scheme* tertentu dalam rangka perlindungan bagi perkembangan pengusaha kecil/koperasi baik dalam bentuk pembatasan kegiatan ekonomi secara sektoral, regional maupun fungsional.

## SKEMA RESERVASI USAHA

Dilihat secara makro *share* pengusaha kecil/koperasi dalam pembangunan ekonomi relatif masih rendah dibandingkan dengan perusahaan negara dan swasta. Rendahnya *share* pengusaha kecil/koperasi dalam produksi/nilai tambah, distribusi barang adalah akibat dari interaksi berbagai faktor dominan seperti manajemen, modal, dan lain-lain yang merupakan masalah internal.

Merupakan kenyataan obyektif bahwa kedudukan pengusaha kecil/koperasi masih lemah. Mereka lemah dalam berbagai hal, dalam cita-cita, aspi-

rasi, ketrampilan, kewiraswastaan/bisnis, dan lain-lain. Dalam penilaian pengusaha kecil/koperasi, yang sering dilihat adalah *performance* usaha mereka tanpa memperhatikan latar belakang, faktor eksternal atau lingkungan usaha yang justru menentukan keberhasilan usaha mereka.

Faktor lingkungan usaha ternyata berpengaruh besar terhadap perkembangan usaha pengusaha kecil/koperasi. Struktur pasar yang oligopoli, oligopsoni dalam kegiatan produksi dan distribusi bahan baku dan barang kebutuhan pokok dapat memperlemah *bargaining position* pengusaha kecil/koperasi. Barang dan jasa yang selayaknya diproduksi dan didistribusi oleh pengusaha kecil/koperasi, justru banyak didominasi oleh perusahaan swasta nasional dan asing yang umumnya sudah mapan (*established*). Bila keadaan ini berlanjut, maka jelas pengusaha kecil/koperasi akan makin terbatas peluangnya untuk berkembang atau bahkan gulung tikar.

Dari uraian di atas ternyata bahwa perlindungan dari keadaan lingkungan usaha yang tidak menguntungkan bagi pengusaha kecil/koperasi mutlak diperlukan. Pada tahap pertama, selain dirintis usaha kerja sama komplementer dan partnership antara pengusaha kecil/koperasi dan perusahaan negara dan swasta, perlu kebijaksanaan pemerintah untuk menciptakan skema reservasi usaha/komoditi/sub-sektor ekonomi bagi pengusaha kecil/koperasi.

Dalam rangka menciptakan skema reservasi tersebut diperlukan studi dan penentuan kriteria atau dasar klasifikasi usaha/komoditi dari berbagai sub-sektor ekonomi, sebagaimana BKPM memiliki DSP untuk PMA dan PMDN yang selalu disempurnakan.

Skema reservasi usaha dengan demikian merupakan satu cara perubahan struktural, agar pengusaha kecil/koperasi dapat dikembangkan dengan lebih berhasil, yang secara diam-diam sebenarnya telah dimulai. Contohnya: dalam penyaluran pupuk, pengadaan pangan, tata niaga cengkeh, dan produksi, ternyata KUD merupakan bagian struktural dari sistem yang berlaku dan dalam waktu singkat menggantikan peranan pengusaha swasta. Selain dari itu Inpres No. 2/1978 menetapkan KUD menjadi pusat pelayanan perekonomian pedesaan, yang bila dilaksanakan sungguh-sungguh dapat mengubah struktur ekonomi pedesaan.

Di ujung lain, penciptaan dan pelaksanaan kerja sama maupun skema reservasi usaha harus dibarengi dengan konsolidasi kelembagaan yang menjanginya, sehingga kebijaksanaan tersebut berhasil baik. Ciri dari keberhasilan ini antara lain, ialah meningkatnya kontribusi pengusaha kecil/koperasi pada pertumbuhan ekonomi baik secara absolut maupun nisbi.

## KELEMBAGAAN

Kebijaksanaan, program dan proyek pengembangan pengusaha kecil/koperasi yang merupakan *commitment* pemerintah seharusnya ditunjang oleh sarana kelembagaan dan pranata sosial yang memadai. Sistem kelembagaan yang diperlukan meliputi unsur-unsur pemerintah, non-pemerintah dan non-formal yang menangani fungsi-fungsi relevan seperti penelitian dan pengembangan, bimbingan dan latihan, motivasi dan penyuluhan, permodalan, konsultasi, dan lain-lain. Masalahnya ialah, beragam jenis program dan proyek pengembangan pengusaha kecil/koperasi yang disalurkan melalui lembaga-lembaga tersebut menimbulkan persoalan koordinasi dan sinkronisasi. Meskipun lembaga-lembaga tersebut merupakan wadah partisipasi, tetapi pada kenyataannya peran pejabat/petugas pemerintah lebih menentukan, sehingga pengusaha kecil/koperasi kurang berpartisipasi dalam *decision making* tentang nasib dan kepentingannya sendiri. Pendekatan kekuasaan lembaga ternyata lebih menonjol daripada kemampuan pengusaha kecil/koperasi untuk berpartisipasi.

Beragam lembaga yang melaksanakan fungsi pengembangan pengusaha, baik sebagai saluran dari atas ke bawah ataupun dari bawah ke atas, tampaknya belum berjalan secara sinkron dan terpadu. Hal ini memerlukan adanya kesatuan dalam keragaman lembaga. Dan kesatuan lembaga inilah yang akanya dapat diharapkan merupakan titik fokus atau *the ultimate responsibility* bagi pengembangan pengusaha kecil/koperasi. Di Malaysia, lembaga semacam ini disebut MARA (Majelis Amanat Rakyat) yang bertugas mengembangkan pengusaha bumi putera.

Di ujung lain, potensi dari dalam pengusaha kecil/koperasi itu sendiri masih tersembunyi dan *ignore* terhadap masukan (input) dari luar. Ciri ini saling berkaitan dengan rendahnya produktivitas dan pendapatan, lemahnya kewirausahaan, rendahnya tingkat pendidikan dan lain-lain yang kesemuanya membentuk sindrom kemiskinan. Sifat lainnya dari pengusaha kecil/koperasi seperti ketergantungan, kepasifan dan fatalisme membentuk *sindrom inersia*. Keadaan demikian mengakibatkan keterbatasan daya jangkau dan komunikasi mereka dengan masukan dari luar yang datang sendiri atau harus dicari dan yang bersumber dari kelembagaan relevan.

Dari uraian di atas ternyata bahwa kelembagaan yang memadai dan relevan hendaknya segera ditemukan pada tingkat pusat dan daerah, sebagai titik fokus spesifik yang mengkoordinasi pelayanan bagi pengembangan pengusaha kecil/koperasi. Yaitu lembaga yang melayani dengan pendekatan *integrated system* sehingga kegiatan ekonomi mereka dapat berlanjut dikembangkan, dan memudahkan lembaga untuk melacak hambatan atau penghalang dari sistem pelayanan pengembangan pengusaha kecil/koperasi.

## IMPLIKASI

Inovasi baru atau gagasan yang terandalkan dan *low cost* perlu diuji-coba sehingga dapat menjadi perangkat lunak untuk percepatan pengembangan pengusaha kecil/koperasi. Dalam rangka ini inovasi berupa *cooperation scheme* antara pengusaha kecil/koperasi dan perusahaan negara/swasta, *reservation scheme* bagi usaha kecil/koperasi, dan *institutional arrangement* yang relevan, dapat merupakan sisi lain dari cara-cara konvensional pengembangan pengusaha kecil/koperasi. Inovasi tersebut akan mendatangkan manfaat ganda secara ekonomis, sekaligus dapat menghapus/mengurangi ketajaman *conflict of interest* antara pihak yang bersangkutan, dan akhirnya pengusaha kecil/koperasi akan bisa meningkatkan kontribusi pada pendapatan nasional. Hingga satu saat, pengusaha kecil/koperasi betul-betul merupakan bagian dari sistem ekonomi nasional.

Perbankan bersama instansi pemerintah dan swasta dalam rangka pengembangan usaha kecil/koperasi hendaknya yakin sejak awal bahwa inovasi seperti di atas dapat dijadikan kebijaksanaan yang mengikat. Bagi perbankan, usaha/kegiatan proyek pengembangan usaha kecil melalui pemberian kredit dan bantuan teknis hendaknya sekaligus termasuk usaha koperasi, dengan selalu mengaitkan kepada kebijaksanaan tentang kerja sama, skema reservasi dan kelembagaan tersebut.

Implikasi lebih lanjut dari gagasan/inovasi di atas bagi perbankan ialah membantu merintis terciptanya dan terlaksananya kebijaksanaan non-konvensional tersebut mulai dari tingkat pusat sampai daerah, jika diperlukan melalui "sandera kredit."

# MENDAYAGUNAKAN POTENSI PARIWISATA UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL

Sunarto NDARU MURSITO\*

Sektor pariwisata di Indonesia dinyatakan oleh Presiden Soeharto kini mendapat *prioritas tinggi* dalam pembangunan. Kepala Negara menghendaki agar pengembangan kepariwisataan memperoleh perhatian khusus, supaya dengan demikian bisa meningkatkan pendapatan devisa negara dalam suasana ekonomi dunia yang masih suram di mana ekspor barang mengalami berbagai hambatan. Jikalau mungkin dari sektor ini diusahakan pendapatan devisa menduduki nomor tiga atau paling tidak nomor empat dalam urutan penghasilan devisa negara.<sup>1</sup>

Presiden menegaskan bahwa industri pariwisata merupakan mata rantai kegiatan yang sangat panjang. Mulai dari kegiatan biro perjalanan, pengangkutan, perhotelan, restoran, kegiatan pemanduan, kerajinan rakyat, pemeliharaan dan pengembangan obyek wisata, kesenian daerah, dan seterusnya. Jelaslah industri ini membutuhkan hasil-hasil pertanian, peternakan, perikanan, bahan atau alat-alat bangunan. Hal ini berarti bahwa pengembangan sektor pariwisata dapat menggerakkan sektor-sektor ekonomi lainnya dengan jangkauan yang amat luas. Sejumlah besar tenaga kerja terserap ke dalam kegiatan pariwisata sebagai tenaga kerja yang langsung maupun yang bekerja di sektor pendukung. Semua ini akan *memperluas kesempatan kerja* dan sekaligus *menyebarluaskan pemerataan*.<sup>2</sup>

Secara demikian pengembangan industri pariwisata dapat memajukan dan memeratakan perekonomian negara, karena kegiatan pariwisata merupakan sektor yang *amat padat karya* (mempunyai daya serap yang besar terhadap

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Harian *Suara Karya*, 22 Juli 1981.

<sup>2</sup>Harian *Kompas*, 30 Mei 1983.

pengangguran) dan meningkatkan pendapatan penduduk. Sebagai contoh Pantai Kuta di Pulau Bali yang berpenduduk hampir 200.000 orang, pada mulanya merupakan kecamatan yang sangat miskin dengan penduduk bermata pencaharian sebagai nelayan. Tetapi sejak Konperensi PATA (Perhimpunan Pariwisata Wilayah Pasifik) tahun 1974 daerah ini *berkembang pesat* berkat tumbuhnya pariwisata, sehingga sampai pertengahan tahun 1978 penduduknya mempunyai penghasilan per kapita US\$ 750 setahun. Ini berarti merupakan daerah dengan pendapatan per kapita yang tertinggi di Indonesia saat itu.<sup>1</sup>

## INDUSTRI PARIWISATA SEBAGAI PENGHASIL DEVISA

Bagi suatu negara sektor pariwisata dapat menghasilkan banyak devisa yang amat perlu untuk membiayai pembangunannya. Seperti misalnya dari jumlah 366.000 orang wisatawan asing yang berkunjung ke Indonesia pada tahun 1975 telah dihasilkan devisa sebanyak US\$ 388 juta, termasuk dalamnya pendapatan dari biaya transportasi antar negara. Sementara pada tahun 1980 Indonesia menerima kunjungan 561.178 wisatawan asing yang dengan masa tinggal rata-rata 10 hari telah menghasilkan devisa sebanyak US\$ 281 juta, belum terhitung biaya transportasi antar negara, dengan perkiraan setiap hari seorang wisatawan membelanjakan US\$ 50.<sup>2</sup> Dalam hal ini sebagian besar pengeluaran wisatawan asing digunakan untuk biaya penerbangan, seperti untuk wisatawan Eropa 65% dan wisatawan Jepang 57% dari seluruh pengeluarannya.<sup>3</sup>

Setelah Perang Dunia II dapat dikatakan industri pariwisata telah berkembang dengan pesat di berbagai negara dan menjadi sumber devisa yang cukup besar bagi negara-negara yang mengelola sektor kepariwisataannya. Apabila pada tahun 1950 arus wisatawan asing di dunia baru berjumlah 25 juta orang setahun, maka dalam tahun 1963 meningkat menjadi 90 juta orang, selanjutnya tahun 1969 meningkat lagi sampai 150 juta orang, dan akhirnya pada tahun 1979 telah berkembang menjadi 270 juta orang.<sup>3</sup>

Negara-negara yang telah mengelola sektor kepariwisataannya secara intensif khususnya adalah negara yang potensi wisatanya tidak begitu menonjol. Namun karena *ditangani secara profesional menjadi industri*, sektor pariwisata ini mampu menyumbang pendapatan devisa negara yang cukup besar.

<sup>1</sup> Harian Berita Buana, 27 Juni 1978 atau Dirjen Pariwisata dalam harian *Kompas*, 7 Maret 1980.

<sup>2</sup> Berita Antara, 14 Maret 1978 dan 6 Juni 1981.

<sup>3</sup> Harian Suara Karya, 16 Oktober 1979.

<sup>4</sup> Berita Antara, 25 Agustus 1980 dan harian *Pelita*, 19 Desember 1980.

Misalnya, Negeri Belanda dalam tahun 1979 berhasil menyerap 2,7 juta wisatawan asing dan memberikan devisa sebanyak US\$ 2,4 miliar, sedangkan Inggeris pada tahun yang sama berhasil menarik kunjungan 12,5 juta wisatawan asing dan memperoleh pendapatan devisa sebanyak US\$ 6,7 miliar. Sedangkan Cekoslovakia dalam tahun 1978 sudah berhasil menyerap 19,4 juta wisatawan asing.<sup>1</sup>

Adapun negara-negara yang telah mengelola potensi pariwisatanya yang cukup besar menjadi industri profesional, sehingga mampu menarik membanjirnya wisatawan asing ke negara mereka adalah Perancis, Spanyol dan Italia. Sektor pariwisata Perancis berkembang dari tahun 1974 baru menyerap 13 juta orang, pada tahun 1976 melonjak menjadi 25 juta orang, dan untuk tahun 1978 mencapai 27 juta orang wisatawan asing. Sektor pariwisata Spanyol berkembang dari tahun 1968 baru menyerap 19 juta orang, pada tahun 1970 meningkat menjadi 24 juta orang dan tahun 1974 mencapai 30 juta orang, sedangkan untuk tahun 1978 melonjak sampai 40-juta orang wisatawan asing. Kemudian sektor pariwisata Italia berkembang dari tahun 1970 menyerap 32 juta orang, pada tahun 1974 meningkat menjadi 33 juta orang dan tahun 1976 mencapai 38 juta orang, akhirnya tahun 1978 meningkat lagi menjadi 43 juta orang wisatawan asing.<sup>2</sup>

Jika diamati ternyata industri pariwisata dunia dari tahun ke tahun *semakin berkembang meyakinkan*. Apabila sejak tahun 1970-an pertumbuhan sektor-sektor perdagangan dan industri pada umumnya mengalami kelesuan, justru sektor pariwisata mengalami perkembangan yang mengesankan. Pada tahun 1977 pengeluaran wisatawan di seluruh dunia sudah mencapai US\$ 317 miliar, berbanding dengan pengeluaran dunia untuk bidang persenjataan sebesar US\$ 300 miliar.<sup>3</sup> Bisnis pariwisata ini dalam tahun 1978 meningkat menjadi sekitar US\$ 400 miliar, dan dalam tahun 1979 telah mencapai US\$ 504 miliar, akhirnya untuk tahun 1980 diperkirakan meningkat lagi menjadi US\$ 564 miliar, sehingga bisnis pariwisata merupakan industri kedua setelah minyak bumi. Diperhitungkan bahwa menjelang tahun 2000-an nanti sektor pariwisata akan menjadi industri yang terbesar.<sup>4</sup>

Meskipun harga kebutuhan energi untuk rumah tangga dan transportasi selama ini membubung naik, industri pariwisata di dunia umumnya *tetap berkembang* sejalan dengan *peningkatan taraf hidup penduduk*, khususnya di negara-negara yang sudah maju. Patut dicatat bahwa pendapatan per

<sup>1</sup>The Europa Year Book 1981, *A World Survey*, Vol. I, London.

<sup>2</sup>Ibid.

<sup>3</sup>Harian *Sinar Harapan*, 12 Desember 1978.

<sup>4</sup>Berita *Antara*, 17 April 1979 dan 5 Desember 1979.

kapita di negara maju terus-menerus meningkat, informasi atau keinginan tahu mereka makin meluas, dan waktu libur mereka juga bertambah, sementara itu transportasi antar negara semakin mudah. Semuanya ini membuat kebutuhan mereka untuk berwisata dan bersenang-senang melihat keindahan atau kekhasan negara-negara lain mudah dipenuhi. Ini diperkuat lagi oleh dorongan untuk menikmati iklim yang lebih menyenangkan di negara lain di kala negara mereka sedang mengalami musim yang sangat dingin. Karena kondisi demikian ini maka dalam tahun 1980 terdapat 285 juta penduduk dunia mengadakan perjalanan ke negara lain dengan pengeluaran sebesar US\$ 92 miliar belum termasuk biaya transportasi antar negara.<sup>1</sup>

Rupanya pada masa akhir-akhir ini *kawasan Asia-Pasifik semakin menarik arus wisatawan dunia*. Sebabnya ialah banyak orang dari negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara, sumber utama wisatawan asing, cenderung mencari daerah-daerah wisata baru atau kehidupan alam maupun masyarakat yang masih asli. Mereka berkeinginan menyaksikan negara-negara jauh yang amat berbeda keadaan alam, sosial, dan budayanya. Mereka telah terbiasa berwisata ke negara sesama bangsa kulit putih yang keadaan sosial, budaya, dan alamnya tidak begitu jauh berbeda dengan negara mereka sendiri. Oleh sebab itu, semakin meningkatlah arus wisatawan ke negara-negara Asia-Pasifik seperti Hawaii, Jepang, Korea, Hongkong, Taiwan dan Asia Tenggara.

*World Tourism Organization* pada tahun 1978 melaporkan bahwa tingkat pertumbuhan arus wisatawan internasional ke Asia-Pasifik jauh lebih tinggi daripada ke kawasan-kawasan lain, yaitu 17,6% setahunnya berbanding dengan ke kawasan Afrika sebesar 10%, Timur Tengah 8,6%, Eropa 6%, dan Amerika 5,5%.<sup>2</sup> Apabila pada tahun 1978 wisatawan asing yang melanjutkan ke Asia-Pasifik berjumlah 11,96 juta orang, maka untuk tahun 1980 meningkat menjadi sekitar 15 juta orang. Dalam hal ini kunjungan wisatawan asing ke negara-negara ASEAN berkembang cukup meyakinkan, yaitu jika pada tahun 1973 baru berjumlah 3,4 juta orang maka dalam tahun 1978 meningkat menjadi 6,2 juta orang.<sup>3</sup>

Patut dimaklumi bahwasanya kawasan Pasifik benar-benar merupakan *daerah sumber wisatawan asing yang cukup potensial*. Di kawasan Pasifik cukup banyak penduduk yang telah mencapai taraf kemakmuran sangat tinggi dan sekarang bermunculan negara-negara industri baru yang kemakmuran penduduknya meningkat dengan cepat. Diketahui bahwa dari jumlah wisata-

<sup>1</sup>Berita *Antara*, 22 Mei 1981.

<sup>2</sup>Y.B. Margantoru, "Lagi-lagi Tantangan 1 Juta Wisatawan Asing" dalam harian *Sinar Harapan*, 5 September 1980.

<sup>3</sup>Berita *Antara*, 25 Oktober 1980 dan 22 Mei 1981.

wan internasional sebesar 270 juta orang dalam tahun 1979 itu 10% adalah wisatawan dari Amerika Serikat, atau tepatnya sekitar 27 juta penduduk Amerika Serikat setiap tahunnya mengadakan perjalanan ke luar negeri. Adapun dari US\$ 75 miliar devisa yang dihasilkan pariwisata dunia (belum termasuk biaya transpor) itu US\$ 9 miliar atau 12% merupakan pengeluaran wisatawan Amerika Serikat. Begitu juga diketahui bahwa setahunnya tidak kurang dari 4 juta orang Jepang dan 1 juta orang Australia mengadakan wisata ke luar negeri.<sup>1</sup>

## SEKTOR PARIWISATA INDONESIA DAN ASEAN

Dibandingkan dengan negara anggota ASEAN lainnya, harus diakui bahwa Indonesia pada saat ini masih jauh tertinggal dalam menyerap arus wisatawan yang berdatangan ke kawasan Asia-Pasifik, dan oleh karenanya belum banyak memperoleh devisa dari sektor pariwisata guna pembangunan nasionalnya. Padahal Indonesia sebagai negara ribuan pulau beraneka keindahan alamnya dan penduduknya terdiri dari ratusan suku bangsa, sesungguhnya memiliki potensi wisata alam, sosial, dan budaya yang besar. Ternyata negara kepulauan yang permai ini sangat ketinggalan dalam menarik kunjungan wisatawan asing dibanding negara tetanggannya yang jauh lebih kecil baik dalam jumlah penduduk maupun potensi wisatanya. Hal ini dapat diamati dari tabel berikut ini yang disusun berdasarkan urutan negara kecil mendahului negara yang lebih besar.

JUMLAH WISATAWAN ASING DI ASEAN DALAM TAHUN 1973-1980

Negara	1973	1974	1976	1978	1980
Singapura	1.134.490	1.223.850	1.492.281	2.047.224	2.500.000
Malaysia	870.000	1.081.000	1.224.815	1.399.058	1.500.000
Pilipina	242.810	410.000	605.180	859.396	1.000.000
Thailand	1.030.740	1.107.390	1.098.442	1.453.839	1.800.000
Indonesia	270.303	313.452	401.237	468.614	561.178

Sumber: Disusun dari *Kliping Surat-surat Kabar tahun 1976-1982*.

Mengelola kepariwisataan menjadi suatu "industri" bagi negara Indonesia dapat dikatakan merupakan sesuatu yang relatif baru. Apabila negara-negara tetangganya sudah sejak tahun 1960-an mengembangkan industri kepariwisataannya, maka Indonesia baru memulainya menjelang tahun 1970-an. Bagai-

<sup>1</sup>Harian *Suara Karya*, 8 Februari 1980 dan *Pelita*, 19 Desember 1980.

manapun rintisan pengembangan pariwisata secara industrial ini telah mampu membawa hasil cukup menggembirakan, karena apabila pada tahun 1969 Indonesia baru dikunjungi sekitar 86.000 wisatawan asing maka dalam tahun 1980 jumlah ini telah mencapai 561.178 wisatawan asing.<sup>1</sup> Namun dibandingkan dengan Filipina yang bersamaan mulai pengembangan sektor pariwisatanya secara industri, pada saat ini Indonesia harus diakui memang kalah maju.

Dari tabel tersebut terlihat bahwa pada tahun 1973 Indonesia masih ketinggalan 864.187 wisatawan terhadap negara terbesar dan mengungguli 27.493 wisatawan terhadap negara terkecil pariwisatanya di ASEAN. Sementara itu dalam tahun 1980 Indonesia sudah ketinggalan 1.938.812 wisatawan terhadap negara terbesar dan ketinggalan 438.822 wisatawan terhadap negara terkecil pariwisatanya tadi. Dalam hal ini industri pariwisata Indonesia mentargetkan akan mencapai pemasukan 1 juta wisatawan asing pada akhir tahun Pelita III yaitu tahun 1984, padahal pada tahun yang sama negara kecil Singapura memperkirakan industri pariwisatanya bisa mendatangkan sekitar 4 juta wisatawan asing.<sup>2</sup>

Mengenai penyerapan jumlah wisatawan asing memang Indonesia kalah jauh, tetapi dalam hal *potensi obyek wisatanya* sebenarnya Indonesia *jauh melebihi* negara-negara tetangganya, bahkan untuk potensi negara-negara Asia-Pasifik sekalipun. Cukup diakui bahwa potensi wisata Indonesia sungguh-sungguh amat besar, yaitu merupakan negara kepulauan dan kelautan luas beriklim tropis yang karena demikian indah sehingga dijuluki "untaian zamrud di khatulistiwa." Ribuan pulau dan laut Nusantara ini dikesanakan sebagai negara permai, yang setiap wilayahnya kaya dengan budaya tradisional dan penuh keindahan asli alami.

Daya tarik wisatanya terdapat dalam *ketinggian nilai budaya* berupa berbagai keindahan kesenian seperti seni ukir kayu, kulit maupun logam, seni batik dan songket, seni tari serta musik tradisional yang kesemuanya ini beraneka ragam coraknya antara tiap-tiap daerah; selain peninggalan megah berwujud candi-candi, pura, ataupun kraton; serta warisan adat-istiadat maupun peri kehidupan asli setempat yang berbeda-beda. *Keindahan alamnya* pun tidak kalah menariknya seperti deburan ombak, pasir putih, laut karang, taman laut, ketenangan suatu pulau, persawahan berundak-undak, gunung berapi, sumber air panas, air terjun, danau, gua bawah tanah, hutan yang menghijau, beraneka bunga, buah, tumbuh-tumbuhan, dan hewan negara tropis, di samping bermacam-macam makanan/masakan khas daerah-daerah.

Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila Perusahaan Penerbangan McDouglass Co. menilai pariwisata Indonesia mempunyai potensi yang luar

<sup>1</sup> Harian Merdeka, 8 Januari 1980.

<sup>2</sup> Berita Antara, 20 Maret 1980.

biasa. Dalam jalur penerbangan wisata ke Asia-Pasifik maka Indonesia mempunyai posisi untuk disinggahi wisatawan, yang tentu tertarik akan keindahan alam, kesenian, kebudayaan, kerajinan tangan, serta alam faunanya.<sup>1</sup> Begitu juga Menteri Pariwisata Spanyol, yang merupakan salah satu negara pariwisata terbesar di dunia, mengakui bahwa Indonesia memiliki tempat-tempat indah yang luar biasa yang dapat menarik wisatawan. Namun ini masih perlu dilengkapi prasarana seperti hotel-hotel yang dirancang dengan baik, pertunjukan, jalan-jalan, dan sebagainya.<sup>2</sup>

Potensi pariwisata Indonesia yang besar ini diungkapkan secara meyakinan oleh surat W.J. Perkins, seorang pelukis Kanada yang pernah berwisata ke Indonesia:<sup>3</sup>

"Saya sangat bahagia dan puas sekali berada di Indonesia. Tentu saja dalam beberapa hal saya merasakan adanya kekurangan dan ketaklancaran dalam pelayanan dan perhatian. Ini dapat saya lupakan. Saya merasa begitu betah di Indonesia. Saya tertarik pada Caribea atau Hawa yang terkenal karena publikasi yang lebih komersial. Dua bagian dunia itu memang indah. Namun Indonesia jauh lebih menarik. Di sini hampir semua masih asli (natural)."

Saya pikir rakyat anda adalah the smiling nation. Di Indonesia senyum adalah kebudayaan yang tersendiri. Kalian memang penghuni negara yang selalu senyum. Gunung dan sawah atau alam Indonesia semuanya tersenyum. Di Singapura atau Hongkong paha mulus atau terkadang cium selamat datang ikut menjadi promosi pariwisata, namun mereka tidak dalam segala hal bisa tersenyum.

Pariwisata bagi kebanyakan rakyat anda kurang diperhatikan. Saya berani bertaruh, kalau negara anda diolah dan dijaga dengan baik, segera pusat pariwisata dunia akan pindah ke Indonesia. Potensi dan bahan baku untuk itu sangat melimpah di negara anda.

Sesampai di rumah, semua saja bertanya tentang Indonesia. Tentu saja saya bilang ... wonderful. Dan memang Indonesia is wonderful, mengagumkan!"

Kekaguman seperti ini juga diperlihatkan oleh para wartawan Spanyol yang menyertai kunjungan kenegaraan Raja dan Ratu Spanyol pada awal Nopember 1980, meskipun mereka hanya sempat menyaksikan daerah Jakarta dan sekitarnya. Tatkala menghadiri penyambutan Raja dan Ratu mereka secara adat di pavilyun Minangkabau dan menyaksikan peragaan pakaian pengantin berbagai daerah di pavilyun Jawa Tengah di Taman Mini Indonesia Indah, mereka tidak henti-hentinya menjepretkan kamera dan mengucapkan kata-kata pujian. Seorang di antaranya berkata: "Saya akan menulis di koran bahwa negara anda sangat indah. Saya menyukai semuanya, alamnya, rakyatnya yang ramah, dan makanannya."<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Berita Antara, 22 September 1978.

<sup>2</sup>Business News, 9 Juli 1979.

<sup>3</sup>Harian Suara Karya, 6 September 1975.

<sup>4</sup>Harian Kompas, 3 Nopember 1980.

Atas potensi wisatanya yang begitu besar dan sampai sekarang belum tergarap sehingga memberikan hasil maksimal, dapatlah dipahami bila pers luar negeri memandang pariwisata Indonesia sebagai "The Sleeping Giant" (raksasa yang masih tertidur). Dan oleh orang Eropa keindahan Indonesia itu disebut sebagai "Untaian Mutiara yang Tersembunyi di Ufuk Timur."

## PENGEMBANGAN PARIWISATA MENUJU PEMERATAAN PENDAPATAN

Kendatipun belum cukup sempurna penggarapannya, meskipun demikian industri pariwisata Indonesia selama ini memperlihatkan *arah peningkatan yang menggembirakan*. Hal ini bisa diamati, seperti arus wisatawan asing ke Pulau Bali ternyata meningkat cukup menyolok. Misalnya pada tahun 1970 pulau ini baru kedatangan 24.340 wisatawan asing, dalam tahun 1972 jumlah itu meningkat menjadi 47.004 wisatawan, tahun 1974 menjadi 57.459 wisatawan, tahun 1976 melonjak menjadi 115.220 wisatawan, tahun 1978 menjadi 133.225 wisatawan, dan tahun 1981 mencapai 153.541 wisatawan. Sementara itu penukaran dollar dari kaum wisatawan ini pada tahun 1970 diketahui baru US\$ 2,5 juta, tetapi dalam tahun 1975 telah meningkat menjadi US\$ 22 juta, tahun 1980 menjadi US\$ 64 juta, dan tahun 1982 mencapai US\$ 92 juta.<sup>1</sup>

Berkembangnya kepariwisataan di Bali itu memberi harapan bahwa bisa menjadikan Pulau Bali sebagai *pusat penyebar kepariwisataan* khususnya bagi daerah di sekitarnya maupun bagi daerah Indonesia lain pada umumnya, yang juga memiliki daya tarik wisata yang khas dan orisinal. Pada saat ini di Indonesia telah terdapat beberapa daerah pusat pengembangan, seperti pada tahun 1980 Daerah Khusus Ibukota Jakarta sudah berhasil mendatangkan 326.359 wisatawan asing, Daerah Istimewa Yogyakarta mendatangkan 80.509 wisatawan asing, Sumatera Utara mendatangkan 56.219 wisatawan asing, dan Sulawesi Selatan mendatangkan 25.000 wisatawan (sama dengan Pulau Bali 10 tahun yang lalu).<sup>2</sup> Sehubungan dengan ini dapat dibandingkan bahwa pada tahun 1979 daerah Makao di daratan Tiongkok telah mampu menyerap 3 juta wisatawan asing, sedangkan Pulau Hawai pun mampu menyerap 3,9 juta wisatawan asing dan menghasilkan pendapatan devisa sebanyak US\$ 2,1 miliar.<sup>3</sup>

Adapun pengembangan pariwisata ke segenap penjuru daerah-daerah di tanah air ini niscaya bisa *memeratakan pendapatan* kepada daerah maupun

<sup>1</sup>Berita Antara, 12 April 1979 dan 9 Oktober 1980; harian Berita Buana, 22 Januari 1983.

<sup>2</sup>Business News, 22 Desember 1982; harian Suara Karya, 26 Maret 1982; harian Kompas, 8 April 1983.

<sup>3</sup>The Europa Year Book 1980, A World Survey, Vol. II, London dan Europe Publications Ltd., The Far East and Australasia 1980-1981, London.

penduduknya, sebab kebanyakan obyek wisata di Indonesia tersebar di daerah pedesaan, pantai, atau di gunung-gunung. Patut dikemukakan misalnya candi Borobudur dalam tahun 1980 telah dikunjungi 799.476 wisatawan yang dengan penjualan karcis masuk @ Rp 100,00 menerima pendapatan hampir Rp 80 juta. Begitu pula Gua Jatijajar di Kebumen, Jawa Tengah setelah dikelola menjadi tujuan wisata sebulannya menjual karcis masuk sekitar Rp 6 juta atau setahunnya Rp 72 juta.<sup>1</sup> Pendapatan sebesar puluhan juta rupiah itu untuk daerah kecamatan atau kabupaten sudah pasti merupakan sumber pendapatan yang tidak kecil yang *bisa dimanfaatkan untuk membiayai pembangunannya*. Ini belum termasuk pendapatan yang diterima oleh masyarakat penjual barang atau jasa.

Kemajuan pengembangan pariwisata sebagai industri sebenarnya ditunjang oleh *bermacam-macam usaha* yang perlu dikelola secara terpadu dan baik, di antaranya ialah: (1) promosi untuk memperkenalkan obyek wisata; (2) transportasi yang lancar; (3) kemudahan keimigrasian atau birokrasi; (4) akomodasi yang menjamin penginapan yang nyaman; (5) pemandu wisata yang cakap; (6) penawaran barang dan jasa dengan mutu terjamin dan tarif harga yang wajar; (7) pengisian waktu dengan atraksi-atraksi yang menarik; (8) kondisi kebersihan dan kesehatan lingkungan hidup.

Berbagai unsur dalam mata rantai kegiatan industri pariwisata di atas perlu digarap semakin sempurna, jikalau Indonesia *tidak ingin kalah* bersaing dengan negara lain terutama negara tetangganya dalam menyerap arus wisatawan internasional. Lebih lagi setiap kekurangan atau kemunduran dalam masing-masing mata rantai itu harus cepat-cepat ditanggulangi, sebab kaum wisatawan *pasti akan membanding-bandangkan* kesenangan yang diperolehnya dari berbagai negara tujuan wisata atas dasar kepuasannya pada keseluruhan mata rantai tersebut. Sejauh ini pariwisata Indonesia makin tertinggal jauh dari pariwisata negara tetangganya yang potensinya lebih kecil tentulah karena *kalah maju* dalam menangani berbagai unsur dari mata rantai kegiatan pariwisata itu satu per satu atau secara keseluruhan. Sebagai contoh dapat dikemukakan rendahnya dana promosi pariwisata Indonesia yang hanya US\$ 1 juta setahun, dibandingkan dengan Singapura US\$ 8 juta, India US\$ 10 juta, dan Sri Lanka US\$ 11 juta.<sup>2</sup>

Oleh karena itu demi peningkatan industri pariwisata nasional, maka se-  
tiap unsur dalam mata rantai kegiatan pariwisata itu perlu dikembangkan se-  
cara *bersama-sama dan terpadu*. Jelaslah keseluruhannya itu akan menjadi  
pertimbangan bagi wisatawan asing dalam memilih negara tujuan wisata yang  
akan dikunjunginya. Ini berarti jika salah satu saja dari mata rantai itu lemah,

<sup>1</sup> Berita Antara, 25 Mei 1979 dan 2 Maret 1980.

<sup>2</sup> Harian Pelita, 1 Desember 1982.

akibatnya dapat menggagalkan upaya pengelolaan keseluruhan mata rantai industri pariwisata yang saling berkaitan itu. Maka menelantarkan pembenahan bagian tertentu, dapat menghambat perkembangan industri pariwisata pada umumnya. Jadi terjaminnya peningkatan pariwisata mutlak membutuhkan *mantapnya koordinasi dan kerja sama* yang saling bahu-membahu di antara pelbagai pihak yang menunjang kegiatan pariwisata, umpamanya antara biro perjalanan, perusahaan penerbangan, pengusaha hotel, dan kelompok seniman.

Terbinanya keserentakan dan keterpaduan dalam pengembangan seluruh unsur dari mata rantai industri pariwisata itu sudah barang tentu menuntut dilakukannya upaya *peningkatan "sadar wisata,"* khususnya di kalangan masyarakat penunjang mata rantai kegiatan pariwisata tersebut. Supaya karenanya mereka masing-masing menginsyafi bahwa kelangsungan dan peningkatan usaha mereka tidak terletak pada keuntungan mereka sendirian saja, tetapi tergantung pada kemajuan usaha lain-lainnya juga. Demikian sehingga dari setiap unsur mata rantai itu disadarkan untuk tidak hanya mementingkan usahanya sendiri, tetapi akan *berusaha wajar demi menunjang* perkembangan seluruh mata rantai industri pariwisata agar arus wisatawan asing pun semakin digalakkan mengunjungi negara ini.

Pada semua bidang usaha penunjang industri kepariwisataan itu niscaya dapat diupayakan untuk membuka kesempatan kerja yang seluas-luasnya, sehingga menjadi sumber pendapatan bagi masyarakat banyak. Namun sekali lagi, untuk itu pengembangan bidang-bidang hendaknya tetap menjaga agar masing-masing bidang senantiasa terpadu dan mengimbangi kemajuan bidang yang lain. Merupakan tujuan lebih jauh dari keterpaduan ini adalah orientasi pemerataan pendapatan, yaitu supaya semakin banyak warga masyarakat khususnya di daerah wisata itu bisa memperoleh pendapatan dari kemajuan pariwisata. Jangan sampai justru hanya pemilik modal besar saja, khususnya pemilik modal dari luar (apalagi modal asing), yang diuntungkan oleh pengembangan pariwisata.

Terbukanya kesempatan kerja yang dimungkinkan oleh kemajuan pariwisata perlu *diprioritaskan bagi penduduk setempat.* Untuk itu pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan tertentu, misalnya perizinan usaha wisata di daerahnya guna mewujudkan tujuan ini. Sebagai contoh pendirian hotel mempersyaratkan penggunaan para pekerja dan bahan-bahan bangunan sedapat mungkin dari daerah itu. Juga bahan makanan dan perlengkapan hotel seperti mebel, sprei, hiasan dinding, vas bunga sekurang-kurangnya bagian terbesar menggunakan produksi dari daerah itu.

Sebagai akibat kelebihan dalam potensi pariwisatanya yang beraneka macam sudah sewajarnya bila Indonesia mempunyai keuntungan mendapat

*waktu tinggal* yang lebih lama dan *pengeluaran uang* wisatawan yang lebih banyak daripada yang diperoleh negara tetangganya. Apabila waktu tinggal wisatawan asing di negara-negara tetangga rata-rata 4 sampai 5 hari, khususnya di Singapura kebanyakan hanya 2 hari, maka untuk kunjungan ke Indonesia rata-rata waktu tinggal wisatawan asing adalah 10 hari.<sup>1</sup> Di samping itu jenis suvenir di Indonesia pun lebih beraneka ragam dan amat menarik, sehingga membuat kaum wisatawan tak enggan banyak membelinya.

Oleh sebab itu menjadi jelas mengapa proporsi pendapatan antara kepariwisataan Indonesia dan negara tetangganya sebagai tidak seimbang. Misalnya Pulau Bali pada tahun 1978 dikunjungi 133.225 wisatawan asing, dan ini memberikan pendapatan devisa sebesar US\$ 106 juta atau sekitar Rp 58 miliar, yaitu yang ditukarkan secara resmi melalui bank-bank pemerintah sebanyak US\$ 53,5 juta sedangkan yang langsung diterima masyarakat melalui toko suvenir, biro perjalanan, hotel, pramuwisata, dan seniman hampir mencapai jumlah sama.<sup>2</sup> Seandainya Pulau Bali dikunjungi 2,26 juta wisatawan asing (yaitu 17 kali lipat) sama seperti kota Singapura, maka akan terhitung memperoleh pendapatan sekitar US\$ 1,8 milyar. Tetapi pada kenyataannya Singapura yang dalam tahun 1979 didatangi 2,25 juta wisatawan asing hanya memperoleh pendapatan sebesar US\$ 650 juta.<sup>3</sup>

Demi *pemasukan dan pemerataan pendapatan* itulah semestinya pengembangan sektor pariwisata diorientasikan. Oleh karena itu baik sarana maupun atraksi wisata perlu diusahakan agar semakin dapat menahan selama mungkin wisatawan senang berwisata di suatu daerah dan mendorong mereka agar membelanjakan uang sebanyak-banyaknya. Khususnya usaha penerbangan internasional GIA perlu ditingkatkan *kualitas maupun kuantitasnya* demi pemasukan devisa pariwisata.

## PENUTUP

Bagi bangsa-bangsa yang telah maju dan lapisan tertentu bangsa yang sedang berkembang, acara wisata sudah menjadi *kebutuhan hidup yang pokok*. Mereka telah mencapai taraf kemakmuran di mana kebutuhan materi tidak merupakan persoalan lagi. Tuntutan atau kebutuhan hidup mereka semakin meningkat, khususnya kebutuhan untuk bersenang-senang menikmati uang hasil kerja mereka. Sebab itu mereka ingin mengenal *bagian dunia yang lain*.

<sup>1</sup>Berita Antara, 17 Februari 1978 dan 30 Nopember 1982.

<sup>2</sup>Berita Antara, 29 Januari 1978.

<sup>3</sup>Business News, 10 April 1981.

dengan kebudayaan bangsa-bangsa dan lingkungan hidupnya, terutama untuk menyaksikan keindahan-keindahan yang ada di muka bumi ini. Sekaligus dengan itu mereka berkeinginan berekreasi lepas dari kesibukan sehari-hari di samping untuk mencari inspirasi, karena bagi mereka berwisata dapat memberi kesegaran baru dan merupakan investasi mental.

Sebaliknya, negara kita yang kini berpenduduk 150 juta orang sedang menghadapi masalah banyak pengangguran tersamar atau terbuka dan masyarakat pada umumnya masih bergulat memenuhi kebutuhan primernya. Beruntunglah bangsa kita mewarisi tanah air dan sosio-budaya yang keindahan dan keunikannya dapat dijadikan obyek pariwisata. Maka memang tepat apabila kekayaan nasional ini dimanfaatkan untuk *meningkatkan kemakmuran bangsa* dengan mengembangkan *industri pariwisata besar*. Secara khusus karena industri pariwisata merupakan industri yang sangat padat karya, apalagi banyak menyerap dan menggiatkan tenaga kerja yang berpendidikan tak begitu tinggi. Untuk itu kebijakan pengembangan pariwisata Indonesia mengamanatkan penggarapan yang berorientasi pada keterpaduan dan pemeraataan.

Bagaimanapun hal itu berarti bahwa pengembangan industri pariwisata harus dijadikan *masalah nasional*, jadi bukan hanya menjadi tanggung jawab sektor/departemen pariwisata semata-mata. Sektor ini perlu ditunjang oleh berbagai sektor yang terlibat dalam kepariwisataan, sebab seberapa jauh kekayaan pariwisata Indonesia bermanfaat untuk kesejahteraan bangsa tergantung pada kerja sama terpadu antara berbagai sektor pemerintah dan swasta. Pemerintah di sini bukan hanya departemen pariwisata saja, tetapi menyangkut departemen lain juga seperti departemen perhubungan (kelancaran pengangkutan), pekerjaan umum (jalan-jalan, listrik, air minum), pendidikan dan kebudayaan (warisan purbakala, kesenian), keuangan (devaluasi, bea cukai), perindustrian (jaminan mutu barang), pertanian (pertamanan, pelestarian buah-buahan), Hankam (keamanan), dan penerangan (memasyarakatkan "sadar wisata").

Kepulauan Hawai yang potensi wisatanya tidak seberapa dibandingkan Indonesia pada tahun 1979 mampu meraih 3,9 juta wisatawan dari arus wisatawan dunia yang meliputi 270 juta orang, sedangkan Kepulauan Indonesia baru dikunjungi 0,5 juta wisatawan asing. Patut diperhitungkan bahwa dewasa ini dalam setahunnya lebih dari 30 juta wisatawan asing berasal dari negara-negara kawasan Pasifik ini. Untuk Indonesia sektor pariwisata sebenarnya bisa menjadi *sumber pendapatan besar yang baru* setelah minyak tanah, gas bumi, dan kayu. Patut diketahui bahwa negara ekonomi raksasa Amerika Serikat pun masih mengelola sektor pariwisatanya secara intensif,

sehingga dalam tahun 1980 berhasil menerima kunjungan sekitar 20 juta wisatawan asing dan menghasilkan pendapatan lebih dari US\$ 10 miliar.<sup>1</sup>

Apabila negara kita berambisi mengembangkan sektor pariwisata secara intensif dan mampu meraih 1% dari arus wisatawan dunia yang sampai tahun 1980 mencapai 285 juta orang, tentu memperoleh devisa yang besarnya di urutan nomor tiga setelah minyak dan gas bumi. Lalu bila berupaya dapat meraih 5% dari arus wisatawan dunia (mendekati yang dicapai negara pariwisata menengah seperti Inggeris dan Cekoslovakia) pasti sektor pariwisata bisa menjadi penghasil devisa nomor dua setelah minyak bumi. Terutama dengan semakin meningkatnya arus wisatawan dunia ke Indonesia tentulah kepariwisataan dapat membangunkan *rasa simpati dan persahabatan* bangsa lain terhadap bangsa Indonesia.

---

<sup>1</sup>The Europa Year Book 1981, *A World Survey*, Vol. II, London.

# **PROFIL PEMOGOKAN BURUH INDONESIA PADA AWAL 1980-AN**

**H. Anton DJAWAMAKU\***

Sejarah gerakan buruh di Indonesia sejak awal hingga kini rupanya tidak pernah sepi dari pemogokan-pemogokan. Bentuk aksi protes kaum buruh itu pada mulanya disadari hanya sebagai cara terakhir yang terpaksa digunakan. Tetapi kemudian ternyata bahwa aksi-aksi demikian sekaligus juga untuk memperkuat tuntutan buruh memperbaiki kondisi pekerjaan yang mereka inginkan. Karena itu pemogokan buruh tidak lagi semata-mata merupakan bentuk protes tetapi juga alat perjuangan. Dengan fungsi yang demikian, pemogokan buruh dengan mudah dapat menjadi sarana politik praktis, sebab batas antara tuntutan perbaikan nasib buruh dan perjuangan politis telah menjadi sangat kabur.<sup>1</sup> Apalagi pada masa yang lalu organisasi buruh (SOBSI - Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia misalnya) begitu mudah mengobarkan pemogokan-pemogokan buruh yang meluas di seluruh tanah air demi tujuan-tujuan politis. Walaupun demikian hendaknya kita lebih jeli memandang pemogokan buruh dewasa ini, sehingga dapat memisahkan antara aksi buruh yang murni dan yang bermotif politis. Perbaikan nasib buruh adalah tanggung jawab kita bersama, terutama pemerintah dan pengusaha.

Secara faktual, pemogokan buruh muncul dalam wujud menolak melakukan pekerjaan atau memperlambat jalannya pekerjaan, untuk sementara

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Mengenai hal ini dapat ditelusuri dalam peristiwa-peristiwa pemogokan buruh yang pertama, yaitu sekitar tahun 1910 dan tahun 1923 ketika terjadi pemogokan buruh kereta api di Semarang. Antara lain dua artikel ditulis oleh John Ingleson: (1) "Worker Consciousness and Labour Unions in Colonial Java," *Pacific Affairs*, Vol. 54, No. 3 (1981), hal. 485-501; (2) "Bond Hand and Foot, Railway Workers and the 1923 Strike in Jawa," *Indonesia*, No. 31 (April 1981), hal. 53-87.

waktu, sebagai akibat perselisihan perburuhan.<sup>1</sup> Tetapi sejak tahun 1979, tidak semua aksi kaum buruh diakui oleh mereka sebagai pemogokan. Bahkan sementara pimpinan buruh menampilkan sikap ambivalen dengan menegaskan bahwa tindakan mereka bukan pemogokan, melainkan sekedar "aksi diam," "aksi duduk," "aksi poster," dan lain-lain sebagainya. Akan tetapi bila ditelaah, apa pun namanya aksi-aksi kaum buruh seperti itu pada hakikatnya adalah pemogokan. Oleh karena itu tulisan ini secara berturut-turut akan menguraikan mengenai: latar belakang sikap buruh yang ambivalen; macam-macam tuntutan buruh; tingkat-tingkat tuntutan buruh melalui pemogokan itu; ciri-ciri pemogokan buruh; dan beberapa catatan penutup. Perlu dikemukakan bahwa data-data mengenai pemogokan buruh ini bersumber pada media massa nasional yang terbit antara awal Januari 1979 hingga akhir Desember 1981.<sup>2</sup> Biasanya peristiwa-peristiwa pemogokan buruh tak pernah luput dari perhatian pers.

## LATAR BELAKANG SIKAP AMBIVALEN BURUH

Ketika gejolak-gejolak perburuhan semakin menampilkan pemogokan beruntun di banyak kota besar, muncullah sikap pro dan kontra terhadap masalah ini. Pemerintah (Pangkopkamtib) dan pihak-pihak yang menentang pemogokan pada dasarnya berpendirian bahwa sistem Hubungan Perburuhan Pancasila (HPP) tidak mengenal adanya pemogokan buruh. Sedangkan para pembela kaum buruh umumnya membenarkan penggunaan hak mogok tersebut. Dikatakannya bahwa hak mogok buruh diakui secara yuridis dan hingga kini belum ada undang-undang yang mencabutnya. Tetapi hendaknya semua pihak lebih dahulu menempuh jalan musyawarah mupakat untuk menyelesaikan sengketa perburuhan. Setelah musyawarah mupakat menemui jalur buntu, barulah proses mogok dapat ditempuh.

Dari berbagai fakta tentang masalah perburuhan dewasa ini, segera dapat disimpulkan bahwa apa yang disebut HPP itu masih merupakan idea asasi yang bersifat normatif. Artinya bahwa HPP baru merupakan sistem norma yang kita inginkan seharusnya berlaku dalam pola hubungan perburuhan. Dengan perkataan lain asas-asas HPP itu lebih merupakan proyeksi dari keinginan kita daripada prinsip-prinsip yang senyata-snyatanya berlaku. Ambillah salah satu asas HPP yang disebut "partnership," yaitu bahwa buruh dan majikan/pengusaha adalah partner dalam produksi, dalam keuntungan dan dalam tanggung jawab. Maksudnya ialah bahwa buruh berkewajiban meningkatkan

<sup>1</sup>Bandingkanlah dengan pengertian mogok yang dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) d, UU No. 22/1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan, *Lembaran Negara RI*, No. 42/Tahun 1957 dan *Tambahan Lembaran Negara RI*, No. 1227/Tahun 1957.

<sup>2</sup>Yaitu Warta Berita Antara, harian *Angkatan Bersenjata*, *Berita Yudha*, *Kompas*, *Merdeka*, *Pelita*, *Sinar Harapan* dan *Suara Karya*.

produksi terus-menerus demi kemajuan perusahaan; pengusaha berkewajiban membagi keuntungan perusahaan demi peningkatan kesejahteraan buruh dan keluarganya; tanggung jawab bersama buruh dan majikan dalam proses produksi ini, sekaligus juga berarti tanggung jawab kepada masyarakat, kepentingan negara dan Tuhan Yang Maha Esa. Konsekuensi dari pemikiran ini ialah bahwa penyelesaian perselisihan perburuhan hanya dalam batas musyawarah mupakat. Rupanya asumsi pokok yang mendasari konstruksi pemikiran itu ialah bahwa buruh dan majikan/pengusaha mempunyai kedudukan yang sama (seimbang). Baiklah kita lihat apakah asumsi itu memang benar secara faktual?

Buruh menurut produk perundang-undangan kolonial muncul dalam profil sebagai kuli, tukang dan mandor. Secara yuridis pengertian buruh dirumuskan sebagai: "... orang yang mengikatkan diri di bawah perintah majikan untuk melakukan pekerjaan."<sup>1</sup> Para pekerja kasar ini di dunia Barat dikenal dengan sebutan umum "blue collar worker." Di sisi lain terdapat kelompok orang yang disebut sebagai "employee" atau "white collar worker." Pembedaan demikian dalam masyarakat kita muncul dalam wujud "buruh" di satu pihak dan "karyawan" (pegawai negeri) di pihak lain. Bahkan pembedaan ini dipertajam secara politis pada 1960-an ketika terjadi pertentangan ideologis dalam masyarakat.<sup>2</sup> Dewasa ini pembedaan antara buruh dan pegawai negeri terus berlanjut, sekalipun tidak lagi dalam konotasi ideologis. Secara yuridis-teknis, pegawai negeri pada hakikatnya adalah buruh (karena ia bekerja pada orang lain, cq. negara, dengan menerima upah). Tetapi secara yuridis-politis, pegawai negeri bukanlah buruh, sehingga diperlakukan aturan-aturan khusus bagi mereka. Bila pegawai negeri termasuk dalam kategori "white collar worker," maka buruh secara sosiologis adalah "blue collar worker."

Jadi secara sosiologis, politis dan yuridis, kaum buruh dianggap sebagai "kelompok masyarakat kelas dua." Kesan sosiologis buruh sebagai pekerja kasar sukar dihapuskan dari ingatan orang. Lebih sulit lagi untuk dihilangkan dari praktek-praktek negatif majikan terhadap buruh. Kenyataan mengenai jumlah pencari kerja yang melimpah-ruah di negeri ini dan untuk kebanyakan mereka modal satu-satunya adalah tenaga kerja fisik, semakin memantapkan lagi sikap negatif sementara majikan. Sesungguhnya para perumus sistem HPP menyadari tidak seimbangnya hubungan buruh dan majikan. Oleh karena itu atas mawas diri dicantumkan sebagai salah satu landasan pelaksanaan HPP. Akan tetapi seruan untuk memperhatikan asas itu, lebih sering dialamatkan kepada buruh daripada majikan/pengusaha. Bahkan pe-

<sup>1</sup>Lihat *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata* pasal 1601 a. Undang-undang ini adalah salah satu warisan hukum kolonial yang masih berlaku.

<sup>2</sup>Jacques Leclerc, "An Ideological Problem of Indonesian Trade Unionism in the Sixties: Karyawan versus Buruh," *RIMA*, Vol. 6, No. 1 (Januari-Juni 1972), hal. 76-91.

merintah yang berdasarkan atas itu dan diharapkan untuk selalu memelihara keseimbangan yang dinamis dalam hubungan antara buruh dan majikan tampaknya belum berbuat banyak. Akibatnya muncullah pemogokan-pemogokan buruh sebagai cara terakhir untuk memprotes majikan, sekaligus merupakan upaya untuk mewujudkan keseimbangan baru.

Masalah selanjutnya, adalah apakah hak mogok itu memang diakui secara yuridis dan berapa besarkah peluang untuk menggunakannya? Undang-Undang No. 14/1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok mengenai Tenaga Kerja hanya memberikan pengakuan secara tak langsung kepada hak mogok. Pasal 13 undang-undang itu menyebutkan: "Penggunaan hak mogok, demonstrasi dan lock-out diatur dengan peraturan perundang-undangan."<sup>1</sup> Apabila ditelusuri lebih jauh, ternyata pengakuan yuridis terhadap hak mogok itu pernah dicantumkan secara eksplisit, bahkan dalam sebuah Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku di negeri ini. Yaitu UUDS 1950 dalam bagian yang mengatur tentang hak-hak dasar manusia, pasal 21 menyebutkan: "Hak berdemonstrasi dan mogok, diakui dan diatur dengan undang-undang."<sup>2</sup> Hingga kini belum ada peraturan perundangan baru yang dibuat sebagai pelaksanaan Pasal 13 UU No. 14/1969 di atas. Walaupun demikian penggunaan hak mogok tampaknya didasarkan pada peraturan perundangan sebelumnya yang secara substansi mengatur masalah tersebut.

Dalam bulan Mei 1963 pemerintah menetapkan UU No. 7/Penpres/1963 yang melarang pemogokan (dan lock-out) pada perusahaan, jawatan dan badan yang vital. Dalam undang-undang itu juga ditegaskan bahwa pelanggaran terhadap larangan ini merupakan perbuatan pidana.<sup>3</sup> Selanjutnya mengenai perusahaan, jawatan dan badan yang dianggap vital ditetapkan dalam Keputusan Presiden No. 123/1963 yang nama-namanya disebutkan dalam Lampiran I, II dan III dari keputusan tersebut. Lampiran I mengenai perusahaan-perusahaan yang dinyatakan vital, Lampiran II mengenai jawatan dan badan-badan yang dinyatakan vital dan Lampiran III mengenai proyek-proyek pembangunan yang dinyatakan vital.<sup>4</sup> Jadi kecuali pada perusahaan, jawatan dan

<sup>1</sup>Lihat Lembaran Negara RI, No. 55/Tahun 1969 dan Tambahan Lembaran Negara RI, No. 2912/Tahun 1969.

<sup>2</sup>H. Soerjatamihardja dan B. Nasution (penyusun), "Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia," dalam *Perundang-undangan Nasional Tahun 1950* (N.V. v/h Van Dorp & Co., 1952), hal. 340-378.

<sup>3</sup>Lembaran Negara RI, No. 67/Tahun 1963.

<sup>4</sup>Departemen Tenaga Kerja, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan dalam Bidang Tenaga Kerja*, III, (Cetakan Keempat, tanpa tahun), hal. 225-229. Lampiran Keputusan Presiden ini rupanya perlu disesuaikan dengan perkembangan-perkembangan baru. Di antaranya banyak proyek yang disebutkan dalam Lampiran III itu telah selesai dan kini semakin banyak pula pembangunan proyek-proyek besar yang mungkin perlu dipertimbangkan untuk dinyatakan sebagai proyek vital.

badan yang vital, pemogokan buruh secara yuridis dibolehkan. Akan tetapi kebolehan ini pun baru dapat diwujudkan secara operasional, bila telah menuhi syarat-syarat seperti yang ditegaskan dalam Pasal 6 UU No. 22/1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan. Yaitu bila semua usaha perundingan telah menemui jalan buntu dan pelaksanaan pemogokan telah diberitahukan sebelumnya kepada Ketua Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah (P4D).<sup>1</sup>

Dari uraian-uraian di atas tampaklah sebuah kontradiksi mengenai kebiasaan pemogokan buruh di Indonesia. Di satu pihak, secara yuridis hak mogok buruh diakui dan terdapat peluang-peluang untuk menggunakan hak tersebut. Tetapi di lain pihak HPP yang dianut sebagai politik perburuhan dewasa ini tidak memperkenankan adanya pemogokan buruh. Sedangkan realisasi politik perburuhan yang dicetuskan pada tahun 1974 itu tetap tidak beranjak dari posisinya sekedar sebagai norma-norma idea asasi. Dalam pada itu sementara majikan/pengusaha tak segan-segan mengangkangi asas-asas HPP, sehingga kaum buruh semakin terpojok dalam penderitaan yang kian menjeratnya. Tatkala semua usaha perundingan menemui jalan buntu dan batas-batas kesabaran buruh sampai pada titik nadir, muncullah pemogokan-pemogokan buruh secara sporadis di kota-kota besar di berbagai daerah. Akan tetapi karena larangan pemogokan senantiasa mengancam dengan segera akibatnya yang sangat getir bagi rakyat kecil seperti buruh, maka penyaluran bentuk protes yang terpaksa dilakukan itu diwujudkan dalam sikap ambivalen. Itulah pemogokan buruh yang disebut "aksi poster," "aksi duduk" ataupun "aksi diam."

## MACAM-MACAM TUNTUTAN BURUH

Pemogokan di samping sebagai bentuk protes terakhir yang terpaksa dilakukan, juga biasanya sekaligus digunakan untuk memperkuat tuntutan buruh terhadap majikan. Persoalan kini adalah bagaimanakah gambaran mengenai tuntutan buruh yang diperkuat dengan berbagai pemogokan itu? Tuntutan buruh bercamam-macam dan dalam tulisan ini dikelompokkan ke dalam empat kategori pokok:

- A. Tuntutan buruh yang hanya menyangkut upah/gaji, yaitu tuntutan mengenai perlakuan upah yang adil;
- B. Tuntutan mengenai upah/gaji yang diajukan secara bersamaan dengan tuntutan mengenai syarat-syarat kerja yang lain seperti kelebihan jam kerja/uang lembur, jaminan sosial, bonus, tunjangan hari raya (THR),

---

<sup>1</sup>Lembaran Negara RI, No. 42 Tahun/1957 dan Tambahan Lembaran Negara RI, No. 1227/Tahun 1957.

Daerah	1979				1980				1981				Jumlah	
	Kategori				Kategori				Kategori					
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D		
1. Jakarta	18	4	4	-	6	-	2	-	18	15	22	-	89	
2. Bogor	1	1	1	-	3	2	3	1	1	1	3	-	17	
3. Bekasi	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	2	-	4	
4. Tangerang	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	3	
5. Bandung	-	-	1	-	-	-	2	1	-	-	1	-	5	
6. Cirebon	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	2	
7. Garut	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
8. Tasikmalaya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
9. Merak	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
10. Sukabumi	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	1	
11. Sumedang	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
12. Semarang	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
13. Kudus	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
14. Solo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
15. Kediri	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
16. Nganjuk	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2	-	5	
17. Surabaya	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
18. Yogyakarta	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	3	-	9	
19. Pekanbaru	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
20. Pulau Batam	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
21. Tanjungkarang	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3	
22. Palembang	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
23. Balikpapan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
24. Samarinda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
25. Denpasar	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	1	
26. Ambon	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
27. Luar negeri:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	
a. Genoa-Italia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	
b. Port Klang-Malaysia	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	
Jumlah	20	5	5	4	18	3	11	3	28	21	38	2	158	

pembentukan serikat buruh, pemecatan sepihak dan kesewenangan majikan/pengusaha lainnya. Singkatnya, tuntutan mengenai perlakuan kerja yang adil;

- C. Tuntutan mengenai syarat-syarat kerja, tidak termasuk tuntutan mengenai upah/gaji. Jadi tuntutan mengenai perlakukan kerja yang adil, tanpa tuntutan mengenai upah;
- D. Tuntutan-tuntutan lain yang tidak termasuk ketiga kategori tersebut.

Seperti terlihat pada Tabel 1, selama tahun 1979-1981 telah terjadi 158 kali pemogokan buruh Indonesia yang dilaporkan pers. Jumlah pemogokan terbanyak terjadi di Jakarta, yaitu 89 kali (56,33%). Sementara itu tercatat pemogokan buruh hanya sekali dalam tiga tahun di 18 kota, dua di antaranya terjadi di luar negeri. Bogor menempati urutan kedua terbanyak dalam hal pemogokan buruh yaitu 17 kali, berikutnya Pekanbaru 9 kali pemogokan, sedang Bandung dan Surabaya masing-masing 5 kali pemogokan selama tiga tahun. Persentase pemogokan untuk seluruh wilayah Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi) tercatat sebanyak 71,51% (113 kali) dari seluruh jumlah pemogokan. Kecenderungan meningkatnya jumlah pemogokan juga tampak dari 34 kali pada tahun 1979 menjadi 89 kali pada tahun 1981.

Bila dilihat jenis-jenis tuntutan buruh, Tabel 2 memberikan gambaran dalam tiga tahun itu sebagai berikut: Pemogokan buruh yang menuntut pemberian upah yang adil (Kategori A) mencapai 41,77% (66) dari seluruh pemogokan; Pemogokan yang menuntut perlakuan kerja yang adil (Kategori B) sebesar 18,35% (29); Pemogokan yang menuntut perlakuan kerja yang adil, tanpa tuntutan mengenai upah/gaji (Kategori C) sebesar 34,17% (54). Sedangkan pemogokan karena faktor-faktor lain (Kategori D) tercatat sebesar

Tabel 2

**PERSENTASE PERKEMBANGAN TUNTUTAN-TUNTUTAN BURUH  
(Januari 1979 - Desember 1981)**

Jenis-jenis Tuntutan Buruh	1979	1980	1981	1979-1981
1. Upah/gaji	58,82	51,42	31,46	41,77
2. Upah + syarat-syarat kerja lainnya	14,70	8,57	23,59	18,35
3. Syarat-syarat kerja tidak termasuk upah	14,70	31,42	42,69	34,17
4. Tuntutan-tuntutan lainnya	11,76	8,57	2,24	5,69

5,69% (9). Sekurang-kurangnya ada dua hal yang dapat disimpulkan dari fakta tersebut. *Pertama*, dari pola distribusi tuntutan buruh itu tampaklah telah terjadi peningkatan kesadaran buruh untuk diperlakukan secara layak sesuai dengan martabat kemanusiaan. *Kedua*, berkaitan dengan hal yang pertama tampaklah bahwa tuntutan mengenai upah yang adil tidak lagi menjadi masalah sentral dalam sengketa perburuhan seperti yang terjadi 10 tahun yang lalu.<sup>1</sup>

Peningkatan kesadaran buruh akan lebih jelas terlihat apabila kita mengamati pola distribusi tuntutan mereka dari tahun 1979-1981 dalam Tabel 2 itu. Pemogokan yang menuntut perlakuan upah yang adil tercatat 58,82% pada tahun 1979 terus mengalami penurunan menjadi 31,46% dari seluruh pemogokan pada tahun 1981. Sedangkan pemogokan yang menuntut perlakuan kerja yang adil (Kategori B) mengalami peningkatan dari 14,70% pada tahun 1979 menjadi 23,59% pada tahun 1981. Peningkatan yang menonjol terjadi pada pemogokan yang menuntut perlakuan kerja yang adil tanpa tuntutan mengenai upah (Kategori C), tercatat 14,70% pada tahun 1979 menjadi 42,69% pada tahun 1981. Walaupun tuntutan mengenai upah tidak lagi merupakan masalah sentral dalam sengketa perburuhan, secara keseluruhan tuntutan ini (41,77%) masih merupakan porsi terbesar. Rupanya penegasan Presiden Soeharto 10 tahun yang lalu bahwa asas atau arah pengupahan yang harus dipegang teguh adalah kegairahan kerja yang dapat menaikkan produksi sekaligus perbaikan taraf hidup para karyawan belum secara konsisten dijabarkan dalam program-program operasional.<sup>2</sup>

Dari 41,77% tuntutan mengenai upah yang adil (Kategori A), ternyata lebih dari separuh (26,58%) tuntutan itu terjadi di Jakarta. Tuntutan ini kiranya dapat dipahami apabila dikaji dengan hasil penelitian *Union Bank of Switzerland* pada tahun 1979, yang dilakukan atas 100 macam barang kebutuhan sehari-hari dan berbagai jasa di 45 kota besar di seluruh dunia. Menurut hasil penelitian itu ternyata tingkat upah dan daya beli di Jakarta adalah yang terendah di dunia, demikian juga apabila dibandingkan dengan Bangkok dan Manila. Tingkat upah/gaji (neto) di Jakarta adalah 8%, lebih tinggi 2% dari Manila tetapi lebih rendah 2% dari Bangkok. Sedangkan tingkat daya beli (neto) di Bangkok 20%, Manila 17%, sementara Jakarta hanya 14%.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Lihat Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1972/1973* (Jakarta, 1974), hal. 87.

<sup>2</sup>Departemen Penerangan RI, *Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Jenderal Soeharto*, 16 Agustus 1973, hal. 20.

<sup>3</sup>Lihat berita harian *Merdeka*, "Upah di Jakarta Terendah Sedunia," dilengkapi dengan tabel hasil penelitian *Union Bank of Switzerland* yang berjudul "Price, Salary and Purchasing Power Levels in 45 Major Cities Throughout the World," *Merdeka*, 21 Februari 1980.

## TINGKAT-TINGKAT TUNTUTAN BURUH

Masalah selanjutnya yang perlu dijelaskan ialah apakah berbagai tuntutan buruh itu merupakan hak ataukah telah melampaui haknya sebagai buruh. Dalam hal ini kita sampai pada persoalan mengenai tingkat-tingkat tuntutan buruh. Hak-hak buruh pada umumnya tersimpul dalam kewajiban-kewajiban majikan/pengusaha (juga sebaliknya). Kewajiban-kewajiban itu antara lain lahir dari Perjanjian Kerja, Perjanjian Perburuhan, Peraturan Majikan (Peraturan Perusahaan) dan berbagai peraturan perundangan tentang perburuhan. Jadi yang termasuk hak-hak buruh adalah tuntutan-tuntutan agar dilaksanakan sepenuhnya hal-hal yang telah disepakati antara buruh dan majikan/pengusaha, sesuai dengan peraturan perundangan perburuhan. Sedangkan tuntutan buruh yang dianggap melampaui hak adalah tuntutan-tuntutan di luar kesepakatan antara buruh dan majikan/pengusaha sebelumnya.<sup>1</sup>

Dalam Konstitusi 1945, ditegaskan bahwa: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."<sup>2</sup> Penerapan hak ini dalam praktik hubungan perburuhan dapat dibedakan secara minimal dan secara maksimal. Secara minimal, pada dasarnya berkenaan dengan penegasan status buruh dalam pekerjaan dan pemberian upah minimum. Penegasan status buruh secara langsung akan berpengaruh terhadap besarnya upah yang diterima, sehingga bersamaan dengan pemberian upah minimum, kiranya dapat menjamin penghidupan yang layak secara minimal bagi buruh. Sedangkan yang secara maksimal, ditambah lagi dengan hal-hal lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, sehingga dapat menjamin penghidupan yang layak bagi buruh dan keluarganya secara maksimal. Di antaranya adanya serikat buruh yang memperjuangkan kepentingan buruh, penyesuaian upah akibat perkembangan inflasi, tunjangan sosial buruh seperti tunjangan kesehatan, hari tua, kematian, hari raya (THR), bonus, dan lain sebagainya. Oleh karena itu tuntutan hak-hak buruh dibedakan antara tuntutan yang merupakan hak minimal dan tuntutan yang merupakan hak maksimal.

Masalah status buruh merupakan salah satu tuntutan dalam pemogokan buruh antara tahun 1979-1981. Menurut Pasal 4 ayat 2 UU No. 12/Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta, masa percobaan bagi calon buruh tidak boleh lebih dari tiga bulan.<sup>3</sup> Berarti setelah tiga bulan, seorang calon buruh harus dianggap sebagai buruh tetap. Akan tetapi banyak perusahaan, baik yang berstatus PMDN maupun PMA, mempraktek-

<sup>1</sup>Kesepakatan dalam hal ini, baik lisan maupun tertulis. Dalam kesepakatan lisan, termasuk hal-hal yang dianggap telah disepakati. Yaitu hal-hal yang tak melanggar kesusilaan, kepatutan dan ketertiban umum.

<sup>2</sup>Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>3</sup>Lembaran Negara RI, No. 93/Tahun 1964 dan Tambahan Lembaran Negara RI, No. 2686/Tahun 1964.

kan masa percobaan itu hingga bertahun-tahun. Bahkan masa percobaan itu dilembagakan dalam istilah "buruh kontrak," "buruh harian," "buruh lepas" dan sebagainya, walaupun pekerjaan yang dilakukan buruh tersebut bersifat permanen. Praktek-praktek ini tampaknya disengaja oleh sementara majikan/pengusaha untuk mengelakkan tanggung jawabnya terhadap para buruh. Di samping itu banyak pengusaha melanggar ketentuan upah minimum, kelebihan jam kerja, menghalangi pembentukan serikat buruh, perjanjian kerja dan tindakan-tindakan kesewenangan lainnya.

Tabel 3 menggambarkan bahwa jumlah tuntutan buruh melalui pemogokan antara tahun 1979-1981 terbagi secara seimbang kepada 68 perusahaan PMDN dan 63 perusahaan PMA. Perbedaan antara jumlah tuntutan dan jumlah perusahaan menunjukkan bahwa dalam waktu 3 tahun itu ada buruh-buruh yang terpaksa melakukan pemogokan lebih dari sekali pada perusahaan yang sama. Dari keseluruhan tuntutan buruh itu ternyata hanya dua tuntutan mengenai upah pada perusahaan PMDN dan PMA yang dianggap melampaui hak.<sup>1</sup> Dengan perkataan lain, 98,73% (156) pemogokan buruh selama ini menuntut apa yang menjadi hak-hak mereka. Di antaranya terdapat 21,79% (34) tuntutan buruh terhadap hak-haknya yang minimal di 23 perusahaan dan 78,20% (122) tuntutan buruh terhadap hak-haknya yang maksimal di 106 buah perusahaan.

Apabila tuntutan-tuntutan buruh ini diperinci lebih lanjut, Tabel 3 akan memberikan gambaran sebagai berikut: pada tuntutan hak yang minimal terdapat 6,41% (10 pemogokan buruh pada 9 perusahaan PMDN dan 15,38% (24) pemogokan buruh pada 14 perusahaan PMA; sedang pada tuntutan hak yang maksimal terdapat 43,58% (68) pemogokan buruh pada 58 perusahaan PMDN dan 34,61% (54) pemogokan buruh pada 48 perusahaan PMA. Dengan demikian, di satu pihak lebih banyak perusahaan PMA yang melanggar hak-hak minimal buruh dari perusahaan PMDN, sedangkan di lain pihak lebih banyak perusahaan PMDN yang melanggar hak-hak maksimal buruh dari perusahaan PMA. Gambaran serupa juga dapat dilihat dari jenis-jenis tuntutan buruh seperti dikemukakan dalam Tabel 3.

<sup>1a</sup> Tanggal 23 Mei - 5 Juni 1980, 22 pelaut Indonesia, awak kapal KM Gabus (berbendera Panama, dicarter oleh PT Gesuri Lloyd) melakukan pemogokan di pelabuhan Genoa-Italia, menuntut penambahan upah Rp 4 juta di luar kontrak yang mereka tandatangani sebelum bertugas di kapal tersebut. Pemogokan ini lebih diperparah lagi dengan adanya pemboikotan oleh buruh-buruh pelabuhan Genoa yang tergabung dalam ITF (International Transport-Workers Federation). Akibatnya PT Gesuri Lloyd menderita kerugian sebesar US\$ 300 ribu ( $\pm$  Rp 187.500 ribu), *Sinar Harapan*, 7 Juni 1980 dan *Business News*, 20 Juni 1980.

<sup>b</sup> Pada permulaan Nopember 1980, 14 pelaut Indonesia, awak kapal KM Marigold berbendera Liberia, melakukan pemogokan di Port Klang-Malaysia, menuntut dibayarkan 3 bulan gaji kepada mereka sebesar US\$ 14.500. Tuntutan ini tidak termasuk dalam perjanjian yang mereka tandatangani sebelum berlayar, *Merdeka*, 14 Nopember 1980.

Tabel 3

**TINGKAT-TINGKAT TUNTUTAN BURUH MENURUT STATUS PERUSAHAAN**  
 (Januari 1979 - Desember 1981)

Jenis-jenis Tuntutan Buruh	Bentuk Penanaman Modal	Tuntutan Hak yang Minimal			Tuntutan Hak yang Maksimal			Tuntutan yang Medampai Hak			Jumlah Keseluruhan		
		Jumlah Tuntutan		Perusahaan	Jumlah Tuntutan		Perusahaan	Jumlah Tuntutan		Perusahaan	Jumlah Tuntutan		Perusahaan
		Jumlah	Tuntutan	Perusahaan	Jumlah	Tuntutan	Perusahaan	Jumlah	Tuntutan	Perusahaan	Jumlah	Tuntutan	Perusahaan
1. Upah/gaji	PMDN	4	4	25	18	1	1	1	30	23	30	23	28
	PMA	11	6	24	21	1	1	-	36	28	-	-	-
2. Upah + syarat-syarat kerja lainnya	PMDN	6	5	11	11	-	-	-	17	16	-	-	-
	PMA	5	4	7	7	-	-	-	12	11	-	-	-
3. Syarat-syarat kerja tidak termasuk upah	PMDN	-	-	23	20	-	-	-	23	20	-	-	-
	PMA	8	4	23	20	-	-	-	31	24	-	-	-
4. Tuntutan-tuntutan lainnya	PMDN	-	-	9	9	-	-	-	9	9	-	-	-
	PMA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jumlah	PMDN	10	9	68	58	1	1	1	79	68	-	-	-
	PMA	24	14	54	48	1	1	1	79	63	-	-	-

Pada umumnya lahirnya perusahaan-perusahaan PMDN itu tidak dilandasi oleh "jiwa entrepreneurship" yang mendalam dalam diri para pengusaha, tetapi terutama didorong oleh keinginan untuk memanfaatkan kesempatan-kesempatan ekonomis yang semakin sering ditawarkan oleh pemerintah. Sebagian perusahaan PMDN adalah perusahaan-perusahaan keluarga yang belum sepenuhnya dikelola secara rasional. Dalam kondisi demikian biasanya alokasi anggaran perusahaan untuk tenaga kerja, tidak sungguh-sungguh diperhitungkan dalam modal usaha. Sedangkan dalam perusahaan-perusahaan PMA yang biasanya dikelola secara profesional, sudah tentu dana tenaga kerja seluruhnya telah diperhitungkan dalam modal usaha yang hendak diinvestasikan. Sekalipun disadari bahwa murahnya tenaga kerja Indonesia merupakan salah satu faktor yang sangat menggiurkan mereka untuk menanamkan modalnya di negeri ini.

Oleh karena itu dapat dibayangkan bahwa banyak perusahaan PMDN yang melanggar hak-hak buruh. Pelanggaran ini akan tampak lebih banyak lagi, apabila kesadaran buruh semakin meningkat sehingga menuntut semua hak mereka. Untuk sementara pelanggaran demikian dapat dipahami, sekalipun tidak berarti dapat dibenarkan. Akan tetapi pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan PMA sungguh-sungguh sangat mengejutkan. Apalagi pelanggaran terhadap hak-hak minimal kaum buruh justru lebih banyak dilakukan oleh perusahaan PMA. Kenyataan ini menunjukkan bahwa rupanya banyak perusahaan PMA yang tidak hanya mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya atas dasar tenaga buruh yang sangat murah, tetapi juga melakukan pelanggaran terhadap hak-hak buruh demi melulu melipatgandakan keuntungan mereka.

Dalam hubungan ini hendaknya pemerintah secara selektif melakukan tindakan penertiban dan pembinaan terhadap perusahaan-perusahaan yang ada. Perusahaan-perusahaan PMDN sebaiknya terus-menerus dibina, sehingga akhirnya menjadi kekuatan ekonomi yang riil, tanpa mengorbankan nasib kaum buruh. Sementara itu hendaknya pemerintah mengambil tindakan yang lebih tegas terhadap perusahaan PMA demi perbaikan kesejahteraan buruh. Tindakan mana tidak menimbulkan akibat negatif terhadap iklim usaha yang memikatnya, tetapi untuk menyelaraskan kembali antara hak mereka atas keuntungan yang wajar dari kegiatan usahanya, dan kewajiban mereka untuk memenuhi hak-hak kaum buruh sepenuhnya.

### CIRI-CIRI PEMOGOKAN BURUH DEWASAINI

Menurut John A. Fitch<sup>1</sup> ada dua macam pemogokan buruh yang dapat dibedakan dari ciri-ciri khas gerakan mereka, yaitu: *pemogokan umum* (pe-

<sup>1</sup>John A. Fitch, "Strikes and Lockouts," *Encyclopedia of the Social Sciences*, XIII-XIV (1962), hal. 419-425. Lihat juga Wilfrid Harris Crook, "General Strike," *Encyclopedia of the Social Sciences*, V-VI (1962), hal. 607-612.

mogokan politik) dan *pemogokan spontan* (di dunia Barat disebut "stoppages"). Yang ikut dalam pemogokan umum adalah mayoritas buruh, terutama dari sektor industri-industri yang vital. Sasarannya adalah melumpuhkan seluruh kehidupan ekonomi masyarakat dan setelah itu baru menyampaikan tuntutan-tuntutan yang biasanya di luar kepentingan buruh secara konkret. Pada dasarnya adalah tuntutan politis dan oleh karena itu pemogokan umum akhirnya secara langsung menentang pemerintah. Sementara itu pemogokan spontan terjadi karena ketidakpuasan terhadap kondisi pekerjaan dan situasi sosial ekonomi yang berlaku. Pemogokan ini biasanya berlangsung dalam waktu yang relatif singkat dan dilaksanakan oleh sebagian kecil buruh di tempat-tempat tertentu. Oleh karena itu pemogokan spontan muncul secara sporadis.

Selanjutnya bagaimanakah ciri-ciri pemogokan buruh Indonesia dewasa ini? Pada umumnya pemogokan yang terjadi berlangsung dalam waktu singkat. Dalam waktu 3 tahun itu (1979-1981) tercatat pemogokan yang paling cepat adalah setengah jam, dan dilakukan oleh 216 karyawan Algemeene Bank Nederland-Jakarta pada tanggal 21 Maret 1979;<sup>1</sup> sedangkan yang paling lama adalah 12 hari, yaitu pemogokan yang dilakukan oleh 22 orang awak kapal KM Gabus di Pelabuhan Genoa-Italia tanggal 23 Mei - 5 Juni 1980. Pemogokan yang terlama ini tidak semata-mata disebabkan oleh militansi para awak kapal tersebut, tetapi terutama oleh buruh-buruh Pelabuhan Genoa yang tergabung dalam ITF. Kalaupun dihitung berdasarkan jumlah sehari-hari mogok (walaupun hal ini tidak mencerminkan lamanya pemogokan yang sebenarnya), maka rata-rata lamanya tiap pemogokan yang terjadi adalah kurang dari dua hari kerja.

Berdasarkan berita-berita pers dalam tiga tahun itu, ternyata banyak pemogokan dilakukan oleh unit-unit tertentu dari sesuatu perusahaan. Jarang terjadi pemogokan yang melibatkan semua buruh dari suatu perusahaan. Oleh karena itu pemogokan buruh yang terjadi tampak dilakukan secara sporadis. Selanjutnya apabila dilihat dari jenis-jenis perusahaan, jumlah para buruh yang mogok tercatat sebesar 19.098 pada perusahaan PMDN dan 59.453 pada perusahaan PMA (Tabel 4). Menurut hasil Sakernas tahun 1978<sup>2</sup> jumlah buruh/pegawai di seluruh Indonesia adalah 19.814.279 orang, termasuk 1.829.397 orang pegawai negeri sipil. Apabila dibandingkan dengan jumlah buruh yang mogok, ternyata selama tiga tahun hanya sebesar 0,44% (78.551) dari seluruh jumlah buruh Indonesia pada tahun 1978. Faktor-faktor yang mendorong pemogokan pada umumnya disebabkan oleh ketidakpuasan terhadap kondisi pekerjaan dan situasi sosial ekonomi yang berlaku. Seperti terlihat pada Tabel 4, pemogokan karena faktor upah 41,77% (66), upah dan

<sup>1</sup>Harian *Pelita*, 24 Maret 1979.

<sup>2</sup>Biro Pusat Statistik, *Sakernas 1978* (Jakarta, 1980/1981), hal. 98.

BANYAKNYA BURUH YANG MOGOK DAN LAMANYA PEMOGOKAN  
MENURUT JENIS TUNTUTAN DAN STATUS PERUSAHAAN  
(Januari 1979 - Desember 1981)

Jenis-jenis Tuntutan Buruh	PMDN				PMA				Jumlah Total PMDN dan PMA			
	Jumlah pemogokan yang diketahui dengan jumlah buruh yang mogok				Jumlah pemogokan yang diketahui dengan jumlah buruh yang mogok				Jumlah pemogokan yang diketahui dengan jumlah buruh yang mogok			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
1. Upah/gaji	28	6.594	30	50	35	22.494	36	62	63	29.088	66	112
2. Upah + syarat-syarat kerja	16	6.694	17	22	12	17.870	12	22	28	24.564	29	44
3. Syarat-syarat kerja, tidak termasuk upah	21	3.968	23	37	28	19.089	31	51	49	23.057	54	88
4. Tuntutan-tuntutan Lainnya	6	1.842	9	12	-	-	-	-	6	1.842	9	12
Jumlah	71	19.098	79	121	75	59.453	79	135	146	78.551	158	256

*Keterangan:*

- A: Jumlah pemogokan buruh yang diketahui dengan jumlah buruh yang terlibat.
- B: Jumlah buruh yang terlibat dalam pemogokan.
- C: Jumlah pemogokan buruh sebenarnya.
- D: Jumlah hari-hari mogok. Jumlah ini tidak mencerminkan lamanya pemogokan buruh. Sebab banyak pemogokan yang terjadi hanya beberapa jam dalam sehari. Ada puja pemogokan yang hanya dilangsungkan dalam sejam, tetapi dilakukan dalam beberapa hari berturut-turut. Jadi pemogokan ini dihitung menurut hari terjadinya pemogokan.

syarat-syarat kerja yang lain 18,35% (29), syarat-syarat kerja, tanpa faktor upah 34,18% (54).

Dengan demikian berdasarkan ciri-ciri, gerakan pemogokan buruh dewasa ini dapat dianggap sebagai *pemogokan spontan*. Karena merupakan aksi spontan, tidaklah mengherankan apabila semua pemogokan itu tidak pernah diberitahukan sebelumnya kepada Ketua P4D. Sekalipun pemerintah tidak membenarkan pemogokan buruh, tampaknya ia cukup bijaksana menghadapi berbagai pemogokan. Sejauh ini pemerintah hanya menurunkan aparat keamanan untuk melakukan pengamanan tertentu di sekitar perusahaan, apabila tidak ada tanda-tanda penyelesaian segera atas pemogokan yang sedang berlangsung. Tindakan ini tampaknya semata-mata mencegah jangan sampai pemogokan itu menimbulkan ekses yang sulit dikendalikan. Bahkan pemerintah tidak melakukan penuntutan terhadap buruh-buruh yang melakukan pemogokan di perusahaan-perusahaan yang vital, sekalipun ia harus mengerahkan tenaga pengganti untuk memperlancar jalannya perusahaan tersebut.<sup>1</sup>

Yang menjadi pertanyaan selanjutnya ialah apakah pemogokan spontan itu cukup efektif bagi perjuangan buruh, atau malah menjadi bumerang bagi mereka sendiri? Apabila dilihat dari lamanya pemogokan buruh yang begitu singkat, dapat dikatakan bahwa tuntutan buruh cukup berhasil. Apabila pemogokan itu tidak membawa pengaruh positif bagi perbaikan nasib mereka, kemungkinan besar pemogokan buruh akan dilakukan berulang kali dengan jumlah waktu lebih lama dari yang telah terjadi. Memang di sana-sini diberitakan ada penggerak-penggerak pemogokan yang dipecat oleh majikan/pengusaha. Akan tetapi sesungguhnya tidaklah begitu mudah untuk bisa memperkirakan berapa besar kerugian buruh akibat pemogokan. Sama sukarinya pula untuk bisa memperkirakan berapa besar hilangnya keuntungan perusahaan akibat pemogokan buruh, terutama karena dewasa ini semakin banyak faktor yang mempengaruhi keuntungan perusahaan: Walaupun demikian tampaknya pemogokan yang terpaksa digunakan oleh kaum buruh masih tetap punya kekuatan. Di antaranya karena efek pemogokan terhadap perusahaan masih terlalu sulit untuk bisa diduga sebelumnya.

## CATATAN PENUTUP

Aksi perburuhan dewasa ini perlu mendapat perhatian. Dari pengamatan atas gejolak pemogokan buruh antara tahun 1979-1981, dapat diberikan beberapa catatan sebagai berikut:

---

<sup>1</sup>Misalnya ketika terjadi pemogokan bus PPD dalam bulan Juli 1979, maka untuk tetap melayani masyarakat, pemerintah terpaksa menggerahkan kendaraan-kendaraan ABRI, yaitu dari Kodam V Jaya dan Skogar sebanyak 40 buah, Kodak Metro Jaya 4 buah dan dari Mabak 8 buah. Di samping itu juga dikerahkan para pengemudi anggota ABRI, Resimen Mahasiswa dan dari Damri, *Merdeka*, 8 Juni 1979.

1. Sikap ambivalen buruh dalam melancarkan aksi-aksinya rupanya bersumber pada kebijaksanaan mengenai pemogokan yang masih samar-samar. Bahkan terkesan tidak adanya konsistensi dalam kebijaksanaan, sehingga melahirkan sikap pro dan kontra terhadap pemogokan buruh;
2. Berdasarkan ciri-ciri gerakannya, pemogokan yang terjadi adalah *pemogokan spontan*, yaitu pemogokan yang semata-mata menuntut perbaikan nasib buruh. Oleh karena itu kecemasan yang berlebihan terhadap gejolak perburuhan yang demikian kurang beralasan dan hanya berarti memperbesar ketidakpuasan buruh;
3. Dari tuntutan-tuntutan terhadap perbaikan nasib, tampak adanya peningkatan kesadaran buruh. Masalah upah tidak lagi menjadi masalah sentral dalam sengketa perburuhan, sebab buruh tidak lagi semata-mata menuntut perlakuan upah yang adil. Buruh semakin menuntut perlakuan kerja yang adil. Perkembangan yang positif ini kiranya mendapat tempat yang wajar dalam perjanjian-perjanjian kerja maupun perjanjian-perjanjian perburuhan;
4. Ternyata yang paling banyak mengabaikan hak-hak minimal buruh adalah perusahaan-perusahaan PMA. Sementara itu yang paling banyak mengabaikan hak-hak maksimal buruh adalah perusahaan-perusahaan PMDN. Oleh sebab itu pemerintah hendaknya melakukan pembinaan dan peneritian secara selektif, sehingga perusahaan-perusahaan itu dapat berkembang dan menikmati keuntungannya secara wajar tanpa mengabaikan hak-hak buruh.

# **PEMBANGUNAN DAN PARTISIPASI EKONOMI DI KOREA UTARA\***

Korea Utara telah merumuskan suatu strategi komprehensif untuk kemerdekaan ekonomi, politik, militer, ideologis dan kebudayaan dengan pertumbuhan tinggi yang bertahan. Pengandalan-diri, bukan swasembada, adalah tujuan yang dinyatakan dan telah dicapai sampai tingkat yang tinggi, khususnya dalam hal pangan, mesin-peralatan dan energi, biarpun negara itu tidak mempunyai minyak. Sistem politiknya sangat otoriter dan dikuasai pria, dengan tekanan istimewa atas kultus Kim Il Sung. Rezimnya sangat sekretif dan informasinya tidak sistematis. Dijumpai masalah-masalah metodologi yang luar biasa dalam evaluasi bukti-buktinya. Korea Utara mungkin adalah perekonomian yang paling berhasil dalam masyarakat post-revolusi mana pun, tetapi hubungan antara politik otoriter (dalam isolasi ekstrem) dan kemajuan-kemajuan sosial dan ekonomi tidak jelas. Pelajaran-pelajaran penting dapat dipetik dari "model" Korea Utara, tetapi masalahnya ialah bagaimana mempelajarinya.

## **PENGANTAR**

Puluhan tahun lamanya pengalaman Korea Utara (resminya Republik Demokrasi Rakyat Korea - RDRK) merupakan sasaran dua jenis penilaian yang sangat berbeda. Rezim Korea Utara sendiri menggambarkannya sebagai suatu keberhasilan sejati -- "menakjubkan," "sempurna" -- yang mengubah masyarakatnya menjadi "firdaus di bumi." Versi Barat yang biasa menggambarkannya sebagai suatu rumah kerja yang dingin dan terbelakang. Tahun-tahun belakangan ini banyak karya ditulis mengejai Korea Utara sehingga orang da-

---

\*Diambil dari Jon Halliday, "The North Korean Model: Gaps and Questions," dalam *World Development*, 9 (1981), hal. 889-905, oleh Kirdi DIPOYUDO.

pat membuat suatu penilaian berimbang dan mulai memperinci kemajuan-kemajuan sejatinya maupun kelemahan-kelemahannya.<sup>1</sup>

Patut ditegaskan pada permulaan bahwa pengalaman Korea Utara menarik pada dirinya sendiri dan relevan untuk pembangunan Dunia Ketiga, biarpun tidak selalu sesuai dengan pernyataan Pyong-yang. *Pertama*, Korea Utara adalah suatu negara Dunia Ketiga yang sedang (penduduknya sekitar 18 juta tahun 1980), dan mempunyai satu generasi pengalaman membangun suatu masyarakat industri yang baru. *Kedua*, Korea Utara telah mengadakan transformasi negara post-revolusi yang paling luas,<sup>2</sup> dengan pertumbuhan yang relatif berimbang. *Ketiga*, ia berkembang praktis tanpa ikatan dengan ekonomi kapitalis dunia selama puluhan tahun -- tetapi juga tanpa memasuki CMEA (Comecon) sepenuhnya, suatu pengalaman unik bagi negara sebesar itu. *Keempat*, ia telah merumuskan suatu strategi pengandalan-diri (*juche*) yang menyeluruh dan meliputi kemerdekaan ekonomi, politik, militer, kebutuhan dan ideologi.<sup>3</sup>

Dijumpai suatu masalah besar dalam menilai bukti dari Korea Utara. Pemerintah tidak mengeluarkan data-data ekonomi yang lengkap dan sistematis. Ia menggunakan definisi-definisi idiosinkratis (misalnya "industri berat" dan "padi-padian"). Ia sangat selektif bukan saja mengenai soal-soal militer dan

<sup>1</sup>Robert Ante, "The Transformation of the Economic Geography of the DPRK," dalam *Korea Focus* (New York), 1 (1972), No. 3; Gerhard Breidenstein, "Economic Comparison of North and South Korea," *Journal of Contemporary Asia*, 5 (1975), No. 2; Ellen Brun and Jacques Hersh, *Socialist Korea: A Case Study of Economic Development* (New York: Monthly Review Press, 1976); Joseph Sang-hoon Chung, *The North Korean Economy: Structure and Development* (Stanford: Hoover Institution Press, 1974); Bruce Cumings, "Kim's Korean Communism," dalam *Problems of Communism* (Maret-April 1974); Aidan Foster-Carter, "North Korea: Development and Self-Reliance: A Critical Appraisal," dalam Gavan McCormack and Mark Selden (eds.), *Korea North and South: The Deepening Crisis* (New York: Monthly Review Press, 1978); Jun Nishikawa, "El desarollo economico de Corea del Norte," dalam *Estudios de Asia y Africa* (Mexico City), 12 (1977), No. 2; Oguri Keitaro, "Naked Face of North-Korea," dalam *The Korea-Scope* (Indianapolis), (Juni-Juli 1979); Gordon White, "North Korean Chuch'e: The Political Economy of Independence," dalam *Bulletin of Concerned Asian Scholars* (April-Juni 1975). Kami menyusun sebuah kepustakaan singkat mengenai Korea Utara dalam *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, 11 (1979), No. 4.

<sup>2</sup>"Post-revolutioner" adalah steno yang paling cocok untuk negara-negara ini. Ia tidak mendukung klaim-klaim mereka sosialis, yang pada hemat kami kebanyakan bukan. Mereka mungkin dalam transisi, tetapi untuk menjadi apa? Rupanya merupakan suatu petualangan untuk mengisyaratkan bahwa mereka *pasti* dalam transisi menuju komunisme; atau kalau demikian halnya, mereka tidak lebih daripada sementara negara kapitalis (atau mungkin bahkan kurang dari itu; atau bahkan mungkin dalam transisi *kembali* menuju kapitalisme).

<sup>3</sup>Istilah *juche* mencakup lebih banyak daripada hanya "pengandalan-diri" yang bersifat statis. Ia berarti sesuatu seperti "pengandalan-diri dan penguasaan diri sendiri dan dunianya" dan suatu unsur yang oleh White (*op. cit.*) disebut "dekolonisasi psikologis;" yaitu bukan saja kecukupan tetapi secara aktif mengubah dunia. Lihat Foster-Carter, *op. cit.*

keamanan tetapi juga mengenai soal-soal sipil dan sosial (rasio perkotaan-pedesaan, upah wanita, tabungan domestik). Ia secara menyolok bohong mengenai soal-soal politik -- dan sudah barang tentu hal itu membuat orang ragu-ragu mengenai data-data ekonominya. Sikapnya terhadap informasi adalah selektif dan instrumental. Oleh sebab itu diperlukan kewaspadaan dalam menilai data-data resmi.<sup>1</sup> Karena banyak informasi lainnya yang tersedia diberikan oleh orang-orang yang berkepentingan untuk menjelek-jelekkan Korea Utara, orang juga harus berhati-hati menilai data-data dari Seoul dan lingkungan Washington, DC.

## PENGAMBILALIHAN KEKUASAAN POLITIK

Tidak dapat ada revolusi tanpa pengambilalihan dan pertahanan kekuasaan negara. Jelas terjadi suatu revolusi tertentu di Korea Utara. Namun sangat sulit mengambil pelajaran yang berarti dari versi resmi mengenai pengambilalihan kekuasaan negara. Terdapat dua alasan pokok: *pertama*, pemerintah menindas dan memalsukan sejarah pembebasan Korea Utara; dan *kedua*, ia gagal menghadapi kekhususan pengalamannya sendiri.

Korea Utara dibebaskan bulan Agustus 1945 oleh Tentara Merah Soviet, yang menggulingkan rezim kolonial Jepang. Korea dibagi sepanjang garis Paralel 38. Amerika Serikat menduduki Korea Selatan sampai 1948. Uni Soviet menduduki Utara. Selatan dan Utara mempunyai luas yang kira-kira sama, tetapi Selatan penduduknya dua kali lebih besar daripada Utara, iklimnya lebih enak, dan ibukota -- Seoul -- diakui oleh Korea Selatan maupun Korea Utara.

Versi resmi pembebasan itu adalah bahwa ia dilakukan oleh gerakan revolusioner Korea di bawah pimpinan Kim Il Sung.<sup>2</sup> Peranan Soviet tahun 1945 dan peranannya sebagai penjamin dengan kekuatan untuk pembaharuan-pembaharuan sesudah perang sering tidak disebutkan. Korea Utara adalah negara Dunia Ketiga pertama sesudah Perang Dunia II yang ditempatkan dalam hubungan erat dengan Uni Soviet. Perwalian Soviet atau suatu aliansi politik-militer menjadi suatu gejala yang semakin problematis di Dunia Ketiga

---

<sup>1</sup> Chung, *op. cit.*, adalah karya fundamentalnya mengenai hal ini.

<sup>2</sup> Lihat Dac-Sook Suh, *The Korean Communist Movement 1918-1948* (Princeton: Princeton University Press, 1967). Kekurangan-kekurangan penting kiranya akan diisi oleh karya Bruce Cumings yang ditunggu-tunggu, *The Origins of the Korean War: Liberation and the Emergence of Separate Regimes* (Princeton: Princeton University Press, 1981).

(misalnya Kuba, Angola, Etiopia, Afghanistan).<sup>1</sup> Pengalaman Korea Utara, khususnya pengalamannya mengurangi ketergantungan, kalau diketahui bisa menarik dan bisa digunakan.

Singkatnya, apa yang rupanya terjadi adalah sebagai berikut. Tentara Rusia merebut instalasi-instalasi Jepang yang utama dan menyerahkannya kepada organisasi-organisasi lokal dan memberikan jaminan kekuatan terhadap kembalinya sistem lama. Korea mempunyai suatu gerakan revolusi yang kuat tetapi gerakan ini terutama beroperasi di Luar Korea (khususnya di Cina Timur Laut). Rupanya rakyat mendukung pembaharuan-pembaharuan awal di Utara, biarpun diperlukan waktu untuk membangun suatu organisasi yang berfungsi. Dengan kata lain, tentara Rusia menyediakan konteks di mana kekuatan-kekuatan Korea dapat mulai pembaharuan sosial. Harus ditambahkan bahwa di Korea tujuan-tujuan pendudukan Soviet dan penduduk setempat lebih banyak bertemu daripada di negara-negara Eropa yang diduduki Uni Soviet pada waktu yang sama, dan Uni Soviet rupanya mengambil sikap yang lebih liberal daripada di Eropa.

Jadi, gerakan perlawanan tidak menggulingkan kekuasaan kolonial, dan pembangunan sosialisme selama tiga tahun pertama terjadi di bawah pendudukan Soviet dan dengan banyak bantuan Soviet. Di bawah payung Soviet ini dilakukan serangkaian pembaharuan radikal dengan cepat, dengan dukungan rakyat dan partisipasi massa. Antara Maret dan Agustus 1946 rezim Korea yang baru menetapkan sederetan undang-undang pembaharuan besar: Pembaharuan Agraria (5 Maret), Undang-Undang Perburuhan (24 Juni), Undang-Undang Persamaan Kelamin (30 Juli) dan Undang-Undang Nasionalisasi Industri, Transpor, Komunikasi, Bank dan lain sebagainya (10 Agustus).<sup>2</sup> Undang-undang itu rupanya dilaksanakan secara efisien. Pembaharuan Agraria adalah yang paling cepat dan *paling damai* di masyarakat post-revolusi di Asia atau Eropa.<sup>3</sup> Dalam sumber-sumber resmi Korea Utara disebutkan

<sup>1</sup>Konseptualisasi terbaik mengenai hubungan Uni Soviet dengan negara-negara yang lebih kecil di Dunia Ketiga yang telah kami baca adalah Johan Galtung, "Conflict on a Global Scale: Social Imperialism and Sub-Imperialism - Continuities in the Structural Theory of Imperialism," dalam *World Development*, 4 (1976), No. 3, khususnya hal. 154 dst. (kendati judulnya, naskah ini sangat tidak setuju dengan analisa-analisa Cina).

<sup>2</sup>Seluruh naskah undang-undang ini tersedia dalam bahasa Inggeris dalam Fukushima Masao, *On the Socialist Constitution of the Democratic People's Republic of Korea* (Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, FLPH, 1975).

<sup>3</sup>Untuk suatu laporan resmi (yang bermanfaat), lihat karya *The Historical Experience of the Agrarian Reform in Our Country* (Pyongyang: FLPH, 1974); lihat Brun dan Hersh, *op. cit.*, hal. 126 dst; Chung, *op. cit.*, hal. 5 dst.; Chong-Sik Lee, "Land Reform, Collectivisation and the Peasants in North Korea," dalam *China Quarterly*, 14 (1963).

bahwa pembaharuan-pembaharuan itu semata-mata adalah hasil kekuatan-kekuatan Korea dan khususnya kepemimpinan Kim Il Sung dan pengalaman gerakan gerilya dalam perjuangan melawan Jepang. Laporan resmi mengenai perjuangan ini sangat tidak tepat. Tidak diragukan bahwa ada impetus dan input dari gerakan perlawanan -- dan itulah yang memungkinkan pembaharuan itu dan memberikan cirinya. Pembaharuan itu bukan tiruan praktek Soviet semata-mata. Pembaharuan kuncinya -- Pembaharuan Agraria -- jauh lebih dekat dengan pola land reform Cina di Cina Timur Laut. Demikianpun Undang-Undang Persamaan Kelamin merupakan suatu usul yang sangat maju untuk suatu masyarakat yang baru saja dibebaskan dari bentuk pemerintahan kolonial yang sangat seksis dan mempunyai seksisme otonomnya sendiri dari sebelum pendudukan Jepang.

Versi resmi itu juga gagal menghadapi warisan *khusus* kolonialisme Jepang dan soal neo-kolonialisme. Kolonialisme Jepang sangat menindas dengan segala cara dan membuat ekonomi Korea sangat bergantung pada metropol.<sup>1</sup> Akan tetapi ia juga banyak memajukan industrialisasi Korea, khususnya di Utara, dengan pusat-pusat pembangkit listrik dengan tenaga air yang besar, elektrifikasi, pabrik-pabrik petrokimia dan pesawat terbang dan suatu sistem komunikasi yang luas. Pada waktu menyerah, Jepang melakukan banyak sabotase. Tetapi Utara ditinggalkan dengan sejumlah pabrik industri, angkatan kerja terampil yang tidak kecil, suatu sistem komunikasi yang baik dan last but not least sangat banyak bahan mentah untuk industri yang penting.

Mengenai neo-kolonialisme, naskah-naskah resmi mengabaikan segi vital ini begitu saja. Hampir semua negara Dunia Ketiga harus menghadapi unsur-unsur kolonial atau neo-kolonial -- pemukim, investasi asing, bank asing, asuransi, perusahaan penerbangan, turisme dan sebagainya. Akan tetapi Jepang pada tahun 1945 bukan hanya menarik diri dari suatu wilayah koloni, Korea, sedangkan ia sendiri bertahan sebagai negara kolonial. Ketika Jepang meninggalkan Korea, ia dikalahkan secara *global* dan oleh koalisi negara-negara terkemuka di dunia. Ini berarti bahwa ia tidak mampu untuk mempertahankan suatu borjuasi komprador; tiada elit pro-kolonial yang kuat -- komersial, intelektual, militer dan polisi. Bukan saja kolonialisme Jepang dihapus sebagai gejala, tetapi sementara juga dikucilkan dari kelompok kapitalis-kolonial dunia: London, Washington, Paris. Jalanan IMF-Bank Dunia juga tidak dapat dikerahkan oleh Jepang untuk melindungi kepentingannya di Korea.

---

<sup>1</sup>Ini kami bahas secara lebih mendetail dalam "The North Korean Enigma," dalam *New Left Review* (Mei-Juni 1981), yang juga akan terbit dalam Robin Murray, Christine White and Gordon White (eds.), *Socialist Transformation and Development in the Third World* (Brighton: Harvester Press).

Dengan demikian rezim baru itu menemukan suatu situasi yang sangat khas: suatu ekonomi, di suatu negara yang dibagi, yang dikembangkan dan mengalami distorsi, tetapi tidak masalah-masalah politik neo-kolonialisme. Secara aman ia dijauhkan dari aliran-aliran dan tekanan-tekanan ekonomi kapitalis dunia oleh kehadiran Soviet. Secara demikian ia mampu dengan cepatnya menyengkirkan para kolaborator setempat, agen-agen polisi dan tuan-tuan tanah; ia mampu mempertahankan jasa-jasa para teknisi Jepang tanpa membahayakan kemerdekaannya. Lagi pula tiada "brain drain" ke bekas metropolnya (Jepang).

## SISTEM POLITIK KOREA UTARA

Menurut rezim Korea Utara kemajuan-kemajuan ekonomi dan sosialnya itu dicapainya berkat faktor-faktor *politik* dan tingkat bertahannya mobilisasi massa yang luar biasa itu jelas di pusat pengalamannya.

Sistem politik Korea Utara mengambil unsur-unsur dari dua tradisi yang sangat otoriter, yaitu Konfusianisme dan Sentralisme Post-Leninis. Konteks khusus di mana rezim berfungsi adalah konteks suatu negara yang terbagi, dengan pasukan dan senjata nuklir Amerika Serikat di Selatan. Tingkat mobilisasi yang tinggi harus dilihat dalam kerangka ini. Ciri-ciri Korea Utara ialah: tingkat militarisasi yang sangat tinggi; suatu partai pemerintah yang sangat besar, yang luar biasa sentralis dengan dua cara -- dalam arti pusat atas periferi dan dalam arti kekuasaan satu orang, Kim Il Sung; tingkat penguasaan politik yang sangat tinggi, dalam isolasi menyeluruh yang luar biasa.

Korea Utara menggunakan retorika "sentralisme demokratis" yang di hampir semua masyarakat post-revolusi menyembunyikan praktek-praktek yang tidak demokratis sama sekali. Ia juga bicara dengan dua suara. Satu versi dapat ditemukan dalam konstitusi: "Massa pekerja adalah pembuat sejarah. Sosialisme dan komunisme dibangun oleh karya kreatif berjuta-juta pekerja" (Pasal 27).<sup>1</sup> Ini adalah suatu perumusan sosialis yang prinsipial. Tetapi ia jarang diulangi dalam teks-teks resmi, tamasha dan propaganda. Versi lainnya, yang terdapat dalam hampir semua naskah resmi dan propaganda (kecuali pidato-pidato dan tulisan-tulisan Kim Il Sung), ialah bahwa semua kemajuan Korea Utara dicapai (terutama atau bahkan semata-mata) berkat satu orang, Kim Il Sung, dan ini kerap kali tanpa menyebutkan lembaga negara atau partai, atau proses pengambilan keputusan demokratis, jangankan kerja keras dan prakarsa massa dari hari ke hari.

<sup>1</sup>Naskah yang lengkap dalam Fukushima, *op. cit.*

## Militarisasi

Korea Utara mempunyai lebih banyak orang bersenjata, dalam proporsi dengan seluruh penduduk, daripada negara mana pun di dunia kecuali Israel. Sampai 1978, sumber-sumber Barat umumnya menyebutkan 500.000 orang militer; sehubungan dengan keputusan Carter untuk membatalkan penarikan pasukan Amerika Serikat dari Korea Selatan, angka itu ditingkatkan menjadi sekitar 700.000 orang. Menurut Korea Utara sendiri angkatan bersenjatanya berjumlah sekitar 350.000 - 400.000 orang.<sup>1</sup> Bahkan angka ini adalah sekitar 7% angkatan kerjanya; dan mayoritas besar adalah pria biarpun terdapat banyak wanita dalam angkatan bersenjata; dengan demikian diperkirakan bahwa mungkin 10% penduduk dewasa adalah militer.

Dalam menimbang faktor militer itu, masa lampau gerilya banyak pemimpin rezim yang lebih tua harus diperhitungkan, bersama tekanan-tekanan dari pembagian negeri dan perang saudara 1950-1953. Korea Utara menyebutkan situasi itu sebagai situasi dikepung musuh. Tingkat mobilisasi dan kesadaran keamanannya dijumpai dalam suatu negara yang merasa mendapat tekanan militer secara terus-menerus. Korea Utara dalam banyak hal adalah suatu masyarakat militerisasi. Tentaranya (Tentara Rakyat Korea) sangat banyak dilihat sebagai garis depan masyarakat. Peranan terkemukanya memperkuat dominasi pria. Demi keamanan antara lain telah dibangun banyak instalasi di bawah tanah (dengan biaya yang besar sekali) dan industri disebar (sehingga setiap propinsi relatif berdiri atas kaki sendiri). Pengeluaran pertahanan resminya 14,5% anggaran (1980); tetapi menurut sumber-sumber Barat antara 11 dan 15% GNP.<sup>2</sup>

## Partai Buruh Korea

Partai Buruh Korea secara proporsional paling banyak anggotanya di antara partai-partai pemerintah dalam negara post-revolusi. Berdasarkan Kongres Keenam Oktober 1980 diperkirakan bahwa anggotanya lebih dari 3 juta (atau mungkin 35% penduduk dewasa) dan mayoritasnya pria.<sup>3</sup> Sikap umum ialah bahwa tidaklah sulit menjadi seorang komunis yang baik di Korea

<sup>1</sup>Komunikasi pribadi dari Gavan McCormack yang diberi informasi ini di Korea Utara bulan Mei 1980. Pada tahun 1978 CIA AS memperkirakan bahwa 12% pria antara 17 dan 49 tahun berada dalam Badan Intelijen Pusat Militer. Lihat National Foreign Assessment Center, *Korea: The Economic Race between the North and the South* (Washington, D.C.: 1978), hal. ii.

<sup>2</sup>*North Korea Quarterly* (selanjutnya NKQ) (Hamburg), Februari 1981, hal. 39.

<sup>3</sup>*Ibid.*, hal. 25.

Utara dan bahwa masyarakat kini pada tahap di mana setiap orang dapat menjadi komunis.<sup>1</sup>

Pendekatan massa itu bersama dengan dua bentuk spesifik sentralisme. Yang pertama ialah bahwa pusat Partai Buruh Korea di atas periferi. Terdapat suatu pengarahan jelas dalam kebijaksanaan partai, yang terungkap dalam sentralisasi dan birokratisasi yang kuat dalam kebijaksanaan negara.<sup>2</sup> Yang kedua adalah sentralisasi kekuasaan dalam pribadi Kim Il Sung, kepala partai dan negara.

Di sini bukanlah tempatnya untuk membicarakan kekhususan kultus Kim secara panjang lebar.<sup>3</sup> Umumnya disetujui bahwa kultus ini melebihi kultus lain dalam masyarakat-masyarakat post-revolusi, termasuk kultus Stalin dan Mao pada puncaknya. Ia menempatkan tekanan luar biasa bukan saja atas pribadi Kim, tetapi juga atas keluarganya, khususnya ibu dan anaknya, Kim Yong Il, yang kenyataannya ditunjuk sebagai penggantinya pada Kongres yang keenam. Ikon utamanya, di samping wajah Kim, adalah suatu lukisan tempat kelahirannya, Mangyongdae. Kultus itu memusatkan pengetahuan dan prakarsa pada Kim dan menyisihkan serta menghapus sumbangan lain-lain, baik di masa lampau maupun sekarang (dan sampai batas-batas tertentu juga di masa depan). Kultusnya total: Kim dianggap memiliki pengetahuan dan keinventifan tertinggi di segala bidang, dari agronomi dan klimatologi sampai zoologi dan linguistik.

## Mobilisasi dan Soal-soal Demokrasi

Seperti ditekankan oleh Cumings, Korea Utara jelas mencapai suatu tingkat organisasi politik dan sosial yang luar biasa, yang merupakan kunci pertumbuhan ekonominya.<sup>4</sup> Akan tetapi hakikat tingkat organisasi ini tidak jelas dalam laporan-laporan resmi. Ia memadukan unsur-unsur pengendalian luar biasa dan penindasan dengan usaha untuk mengerahkan (dan membebaskan) dinamisme dan kreativitas penduduk seperti tersirat dalam istilah *juche*. Sangat sulit bagi orang luar untuk berkeras hati mengenai perimbangan yang tepat antara kedua aspek itu, yang jelas bersama-sama.

<sup>1</sup>Untuk latar belakang lihat Cumings, *op. cit.*, dan khususnya kutipan dari Kim Il Sung yang dikutip dari Baik Bong, *Kim Il Sung: Biography* (Tókyo: Miraisha, 1970), Vol. 2, hal. 154; dan tajuk rencana *Rodong Sinmun*, 5 Februari 1980. Koran ini adalah harian Partai.

<sup>2</sup>Khususnya lihat White, *op. cit.*

<sup>3</sup>Lihat karangan kami "North Korean Enigma," *loc. cit.*; informasi menarik dalam Byung Chul Koh, "Political Leadership in North Korea: Toward an Conceptual Understanding of Kim Il Sung's Leadership Behavior," dalam *Korean Studies* (Honolulu), 2 (1980).

<sup>4</sup>Cumings, *op. cit.*

Setiap orang dalam masyarakat adalah anggota satu organisasi atau lebih. Pembagian negeri telah memberikan suatu impetus yang besar kepada perjuangan umum untuk pertumbuhan tinggi yang berlanjut. Akibat isolasi Korea Utara telah diciptakan semacam suasana "rumah kaca" di mana penduduk dibuat buta terhadap perkembangan di tempat lain di dunia, termasuk Korea Selatan. Di lain pihak, pertumbuhan tinggi yang bertahan itu, bersama faktor-faktor seperti konsistensi garis politik dan kepemimpinan (berbeda dengan Cina) dalam kombinasi dengan kemampuan Kim yang tidak diragukan boleh jadi telah menciptakan suatu tingkat dukungan rakyat, sekalipun hanya karena gagasan suatu alternatif itu saja tidak bisa dibayangkan. Seorang pengunjung Jepang yang sangat tajam dan independen baru-baru ini bahkan mengisyaratkan bahwa penduduk tampak benar-benar yakin hidup dalam suatu firdaus dan bahwa hal itu bisa segera menjurus ke demobilisasi akibat kepuasan yang terlalu besar.<sup>1</sup>

Kendati namanya, Korea Utara tidak berhasil meyakinkan banyak pengunjung dan pengamat bahwa ia benar-benar demokrasi. Kondisi bagi mobilisasinya yang tinggi rupanya sulit dihasilkan di negara lain: tingkat isolasinya sulit ditiru seperti juga situasi pengepungannya dan peranan luar biasa Kim. Mekanisme organisasi dan mobilisasi itu sendiri bermanfaat untuk dipelajari negara-negara Dunia Ketiga, tetapi rezim Korea Utara memberikan sedikit informasi mengenai hal itu, dan informasi yang tersedia sangat dirongrong oleh kebohongan dan kegagalan untuk menghadapi bukti yang menunjukkan bahwa klaim demokrasi sosialis retorika belaka. Khususnya kultus Kim bertentangan dengan asas-asas pokok sosialisme dan demokrasi; demikianpun pengucilan wanita dari apa pun yang secara jauh mirip dengan persamaan kekuasaan dalam Partai Buruh Korea (PBK), kendati klaim-klaim bahwa "persoalan wanita" telah diselesaikan.

## KLAIM-KLAIM DAN KEMAJUAN EKONOMI

### Ringkasan

Korea Utara mengatakan telah membangun "suatu ekonomi nasional independen yang gemilang yang paripurna, lengkap, up-to-date, diberi makan bahan-bahan mentah kita sendiri, dioperasikan oleh kader dan teknik-teknik

---

<sup>1</sup>Oguri Keitaro, *op. cit.*; laporan Oguri itu, yang mula-mula dimuat dalam *Asahi Shimbun*, 16-22 Mei 1979, kini tersedia dalam bahasa Inggris dari International Human Rights Office, P.O. Box 1986, Indianapolis, IN 46206, USA, adalah laporan yang paling baik dan paling sensitif oleh pengunjung ke Korea Utara yang pernah kami baca.

kita sendiri.”<sup>1</sup> Menurut rezimnya pertumbuhan ekonomi tinggi dan berimbang antara pertanian, industri ringan dan industri berat, artinya pertumbuhan itu dicapai tanpa terlalu memeras sektor pedesaan (pajak pertanian yang terakhir dihapus tahun 1966) dan tanpa mengorbankan konsumen, seperti terjadi di lain-lain negara post-revolusi. Ia mengklaim pertumbuhan berimbang antara daerah-daerah Korea Utara (yang sebagian besar terdiri atas perbukitan dan pegunungan) dan antara daerah perkotaan dan pedesaan.<sup>2</sup> Ia mengatakan bahwa pertumbuhan yang terus-menerus bisa dipertahankan.<sup>3</sup>

Strategi *juche* menyerukan di mana mungkin 60-70% pengandalan sumber-sumber daya dalam negeri di semua sektor. Di mana bahan mentah yang sangat penting tidak tersedia kebijaksanaannya ialah mengubah sumber-sumber daya domestik (misalnya tanah liat untuk tekstil, batu bara untuk pupuk); substitusi merupakan suatu komponen kunci *juche*. Berbeda dengan apa yang kadang-kadang diisyaratkan, Pyongyang menolak otarki (*swasembada*) dan sangat mendukung kerja sama ekonomi internasional.<sup>4</sup> Otarki (*swasembada*) dan penolakan integrasi dalam Comecon dikemukakan sebagai sarana untuk memajukan internasionalisme proletar. Hasilnya menurut Kim tahun 1979 adalah bahwa Korea Utara ”kebal terhadap akibat-akibat pergolakan ekonomi dunia dan bahwa ia bebas krisis.”<sup>5</sup>

## Pertanian

Pertanian merupakan sektor masalah di hampir semua masyarakat post-revolusioner. Korea Utara mengatakan sama sekali *swasembada pangan*, ka-

<sup>1</sup> Kim Il Sung (kepada seorang tamu dari Benin, *Pyongyang Times*, 4 Agustus 1979; lihat karya *Our Party's Policy for the Building of an Independent National Economy* (Pyongyang: FLPH, 1975).

<sup>2</sup> Chung, *op. cit.*, tetapi merupakan survei angka-angka resmi sampai akhir 1960-an yang paling lengkap; lihat Foster-Carter, *op. cit.*, untuk suatu penilaian yang lebih baru. Komentar berguna mengenai pertumbuhan berimbang terdapat dalam Atsushi Motohashi, ”Comparison of the Socialist Economies in China and Korea,” dalam *The Developing Economies* (Tokyo), 5 (1967), No. 1; Nishikawa, *op. cit.*; Chung, *op. cit.*, hal. 41, 73, secara meyakinkan mempersoalkan klaim-klaim resmi mengenai sejauh mana perimbangan itu dicapai, paling tidak sampai akhir 1960-an. Klaim resmi tahun 1978 ialah bahwa ”hampir tiada perbedaan ... dalam taraf hidup” antara kota dan desa, (*Pyongyang Times*, 29 Juli 1978, hal. 3); klaim ini sulit dicek kebenarannya karena Korea Utara tidak membatasi daerah perkotaan dan pedesaan; Nishikawa, *op. cit.*, hal. 251, memperkirakan bahwa rasio pendapatan perkotaan dan pedesaan bulan Oktober 1975 adalah 3 : 2 -- dan perbedaan itu mengecil. Informasi latar belakang terdapat dalam Ching-sik Lee, ”Social Changes in North Korea: A Preliminary Assessment,” dalam *Journal of Korean Affairs*, 6 (1976), No. 1.

<sup>3</sup> PM Li Jong Ok kepada Kongres Keenam, *Pyongyang Times*, 13 Oktober 1980, hal. 4.

<sup>4</sup> ”Ekonomi nasional yang independen yang kita bicarakan tidak ada kaitannya dengan ‘Otarki’” (*Our Party's Policy*, hal. 10).

<sup>5</sup> *Pyongyang Times*, 4 Agustus 1979.

rena produksi padi-padian mencapai 9 juta ton tahun 1979.<sup>1</sup> Mengingat iklimnya yang sangat buruk dan relatif rendahnya persentase tanah yang tersedia untuk pertanian (17%), hal itu kalau benar merupakan suatu prestasi yang besar. Khususnya pembagian negeri sangat merugikan Utara di bidang pertanian karena membiarkan kebanyakan daerah padi (dan kapas) di Selatan.

Segi pertama yang perlu diselidiki dengan saksama adalah *land reform*. Ini selalu merupakan faktor kunci yang menentukan tingkat umum kekerasan dan pertarungan kelas dalam masyarakat post-revolusioner. Korea Utara mengalami dua land reform. Yang pertama, tahun 1946, pada hakikatnya adalah suatu pembaharuan "tanah untuk penggarap" yang memberikan bidang-bidang kecil kepada semua rumah tangga (tidak melebihi 5 *chongbo*).<sup>2</sup> Ciri utama pembaharuan ini yang membedakannya dengan land reform di lain-lain negara post-revolusioner ialah bahwa para *tuan tanah tidak dirampas seluruh tanahnya*. Mereka diberi bidang yang sama seperti orang-orang lain, asal mereka pindah ke lain daerah. Dalam kenyataan kebanyakan mlarikan diri (sekitar 90%). Tiada bukti yang jelas mengenai apa yang terjadi dengan mereka yang tinggal ketika mereka pindah ke propinsi lain. Akan tetapi impetus yang jelas untuk mengatasi warisan kolonialisme Jepang dalam pertanian (pokoknya mengambil pangan dari Korea untuk Jepang) dan cepatnya land reform dilaksanakan menunjukkan bahwa pembaharuan ini didukung secara luas dan mudah dilaksanakan. Menurut laporan hal itu hanya memerlukan tiga minggu.

Akan tetapi tidaklah jelas bahwa pembaharuan itu adalah suatu keberhasilan yang lengkap seperti dikatakan oleh Pemerintah Korea Utara. Sangat sulitlah langsung menaikkan produksi pertanian, bahkan dengan membebaskan elan massa. Statistik untuk tahun-tahun pertama yang diambil sebagai perbandingan tidak dapat dipercaya.

Pembaharuan yang kedua adalah *kolektivisasi* yang oleh orang-orang Korea disebut "Koperasisasi."<sup>3</sup> Hal itu dilakukan antara 1953 dan 1958 pada tahun mana semua usaha tani telah menjadi *koperasi*. Menurut Pemerintah Korea Utara produksi pertanian meningkat rata-rata 10% per tahun selama dasawarsa 1950-an.

<sup>1</sup>Laporan Kim Il Sung kepada Kongres, *Pyongyang Times*, 1 Oktober 1980; inilah sumber utama untuk angka-angka dan target-target yang dikutip; laporan lengkap juga dimuat dalam *North Korea Quarterly*, No. 24.

<sup>2</sup>Satu *chongbo* adalah 0,992 ha. Mengenai pembaharuan itu lihat Chung, *op. cit.*, hal. 5 dst.; dan *The Historical Experience of the Agrarian Reform*, *op. cit.*

<sup>3</sup>*Historical Experience of Agricultural Cooperation in Our Country* (Pyongyang: FLPH, 1975); Chung, *op. cit.*, hal. 10 dst., yang membicarakan klaim-klaim itu sampai 1970.

Faktor menentukan di belakang keputusan untuk bergerak menuju tingkat koperasi jelaslah *kehancuran akibat Perang Korea*. Bukan saja 90% wilayah Korea Utara diduduki (sebentar) oleh pasukan-pasukan PBB-Amerika Serikat-Korea Selatan pada bagian kedua tahun 1950,<sup>1</sup> tetapi seluruh negeri menjadi sasaran pemboman yang sangat hebat. Menjelang akhir 1950 itu pembom-pembom Amerika Serikat tidak lagi beroperasi karena sudah tiada sasaran (sesuatu yang tidak pernah terjadi di Vietnam). Beberapa bendungan besar dibom menjelang akhir perang dan mengakibatkan banjir besar-besaran. Garis-garis demarkasi milik sama sekali hancur di banyak daerah. Bagaimanapun sebagai akibat perang itu pertanian koperasi dimulai. Dan suatu jumlah pria dewasa yang besar pada tahun 1953 telah tewas (Korea Utara rupanya kehilangan persentase penduduknya yang lebih tinggi dalam Perang Korea daripada Uni Soviet dalam Perang Dunia II -- 12-15%). Kenyataannya, landasan material milik swasta telah dihapus pada akhir Perang Korea.

Seperti di lain-lain negara, pertanian harus menghasilkan surplus untuk sektor-sektor lain. *Pajak pertanian*, yang mula-mula 25%, secara berangsur-angsur dikurangi sampai *dihapus sama sekali* pada tahun 1966. Menurut Pemerintah Korea Utara bahkan dalam periode permulaan itu penduduk pedesaan tidak diperlakukan secara berlebihan. Tetapi klaim ini sulit dibuktikan. Ke nyataannya, pajak 25% itu ditetapkan pada produksi yang *direncanakan* dan bukan pada produksi sebenarnya; dan hanya padi-padian bermutu tinggi diterima sebagai pembayaran. Ketika pajak dihapus pada tahun 1966 laju pertumbuhan menurun. Laju pertumbuhan dasawarsa 1960-an menurut pemerintah adalah 6,3% per tahun dalam pertanian.<sup>2</sup>

Sejak pajak pertanian dihapus rezim mengatakan bahwa *daerah perkebunan mensubsidi daerah pedesaan*. Sekali lagi, ini sulit dibuktikan karena informasi mengenai subsidi dan harga tidak lengkap. Terdapat subsidi beras yang besar: pemerintah secara paksa membelinya 62 *jon* per kilo dan menjualnya 8 *jon* per kilo. Tetapi tiada informasi yang kuat mengenai subsidi pupuk, misalnya, yang banyak digunakan (lebih dari 1,5 ton pupuk buatan per *chongbo* pada tahun 1978).<sup>3</sup> Input tenaga kerja juga besar: 40 hari kerja per tahun untuk pejabat-pejabat negara, dan pengerahan angkatan bersenjata dalam pertanian.

<sup>1</sup>Inilah satu-satunya waktu Amerika Serikat menduduki suatu negara post-revolusioner; di antara lain-lain faktor yang mempengaruhi sistem tanah adalah kembalinya banyak tuan tanah dan orang kuat selama pendudukan itu. Kami membahas pengalaman yang penting dan diabaikan ini dalam karangan "The Korea War: Some Notes in Evidence and Solidarity," dalam *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, 11 (1979), No. 3.

<sup>2</sup>Chung, *op. cit.*, sangat baik mengenai hal ini.

<sup>3</sup>*Pyongyang Times*, 19 April 1980; lihat CIA, *Korea, op. cit.*, hal. 4, yang menempatkan penggunaan pupuk buatan "kiranya di antara yang paling tinggi dunia."

Di antara faktor-faktor teknis di belakang transformasi pertanian, selain penggunaan banyak pupuk, dapat disebutkan *mekanisasi* yang luas (7 traktor untuk 199 *chongbo* di dataran dan 6 untuk lain-lain daerah pada tahun 1979) dan suatu sistem irigasi di seluruh negeri. Di perbukitan banyak dibuat teras-teras, khususnya untuk menanam buah-buahan; tanah yang tersedia digunakan secara sangat intensif (misalnya kedelai di pematang-pematang sawah); dan dilakukan usaha besar-besaran untuk reklamasi tanah pasang surut (tujuan: 300.000 *chongbo* tambahan selama 1980-an).

Klaim telah swasembada tidak mungkin dicek kebenarannya atau ditolak. Pemerintah mengumumkan angka-angka untuk ekspor hasil pertanian (terutama beras), tetapi tidak untuk impornya. Namun dari statistik ekspor negara-negara lain diketahui bahwa Korea Utara telah mengimpor banyak gandum dan bahwa impor ini meningkat pada pertengahan 1970-an.<sup>1</sup> Pengamatan visual mengukuhkan bahwa irigasi dan mekanisasi sangat luas; penduduk cukup makanan; dan harapan hidup tinggi.

Pada tahun 1980 pemerintah mengatakan bahwa hasil per *chongbo* adalah 7,2 ton padi dan 6,3 ton jagung. Angka-angka ini tinggi. Perkiraaan kami sendiri ialah bahwa Korea Utara *praktis swasembada*, tetapi pada tingkat yang lebih rendah daripada klaimnya; bahwa fluktuasi dalam produksi lebih serius daripada diisyaratkan dan bahwa impor gandum penting, termasuk tahun-tahun belakangan ini; bahwa konsumsi beras agak rendah daripada dikatakan oleh pemerintah; dan bahwa ada penjatahan (bertentangan dengan apa yang dikatakan secara eksplisit kepada saya pada tahun 1977).<sup>2</sup> Tetapi jelas dicapai pertumbuhan yang berarti, lebih tinggi daripada pertumbuhan penduduk.

## Industri

Korea Utara adalah *negara industri yang kedua di Asia* sesudah Jepang. Menurut sumber resmi produksi industri kotor rata-rata meningkat 23,4% per

<sup>1</sup>Lihat Rainer Wiechert, "Economic Relations between the KDPR and the USSR," dalam Youn Soo Kim (ed.), *The Economy of the Korean Democratic People's Republic 1945-1977* (Kiel: German-Korea Studies Group, 1979), hal. 193-194; dan Horst Brezinski, "International Economic Relations between the KDPR and Western Europe," *ibid.*, hal. 208-210.

<sup>2</sup>Kami diberitahu bahwa tiada penjatahan, tetapi ada "suplai": "Bila kita bicara tentang suplai yang kami maksud ialah bahwa kami memberikan pangan dengan segala cara - yaitu rakyat berhak untuk mendapat pangan tetapi tiada penjatahan" (wawancara di Pyongyang, Juli 1977); kami diberitahu bahwa semua orang dewasa menerima 700 g - 1 kilo beras per hari; pernah ada penjatahan pangan "ketika kekurangan pangan" tetapi kami tidak tanya kapan penjatahan itu dihentikan. Sumber-sumber lain seperti Gavan McCormack, "Letter from Pyongyang," dalam *Far Eastern Economic Review*, 15 Agustus 1980, menyebutkan "jatah" pangan 700 g per hari per orang dewasa.

tahun antara 1954 dan 1970 dan bagian industri berat dan ringan hampir konstan (59 : 41 tahun 1949 dan 62 : 38 tahun 1970). Dikatakan bahwa pertumbuhan industri rata-rata 41,8% per tahun selama 1954-1970, menurun menjadi 36,6% pada tahun 1957-1960 dan 12,8% pada tahun 1961-1970, tetapi meningkat lagi menjadi rata-rata 15,9% per tahun pada dasawarsa 1970-an. Target pertumbuhan untuk 1980-an adalah sedikit di atas 12% per tahun.<sup>1</sup>

Pada 1975 diperkirakan bahwa secara kasar dua pertiga penduduk tinggal di daerah perkotaan dan bahwa pada 1970 industri telah menyumbangkan 74% pada pendapatan nasional.<sup>2</sup> Strategi industrialisasi pemerintah dituangkan dengan baik dalam berbagai dokumen yang tersedia dalam bahasa Inggris.<sup>3</sup> Singkatnya, strategi itu bertujuan pertumbuhan tinggi yang bertahan, yang berimbang, dan secara maksimal mengandalkan sumber-sumber daya domestik dan dengan suatu ekonomi yang *terpadu dan beraneka ragam*. Unsur pokoknya adalah pengembangan suatu sektor mesin-peralatan yang menyeluruh. Korea Utara mengatakan 98% swasembada mesin-peralatan, yang memberinya *kemerdekaan ekonomi maupun militer*.

Chung secara meyakinkan membicarakan sejauh mana industri ringan dan berat berimbang maupun klaim-klaim pemerintah. Kebutuhan militer sudah barang tentu menempatkan tekanan berat atas industri konsumen, dan mutu beberapa barang konsumsi rendah. Akan tetapi sebagai keseluruhan *pertumbuhan industri Korea Utara mengesankan*.

Suatu faktor menentukan di belakang ini yang tidak ditekankan oleh pemerintah ialah *kekayaan sumber daya negara yang luar biasa*. Korea Utara mempunyai cadangan besar emas, tungsten, molybdenum, magnesite dan flurite maupun asbestos, aluminium, kromium, tembaga, tembaga hitam, perak, seng, nikel, bijih besi dan batu bara. Dua bahan mentah kunci yang tidak dimilikinya ialah minyak dan batu bara bitumen untuk memasak. Hal ini menempatkannya di tempat yang tidak biasa untuk suatu negara sedang Dunia Ketiga. Korea Utara mengatakan 75 swasembada bahan mentah.

## Energi dan Minyak

Satu bidang spesifik di mana pengalaman Korea Utara bisa sangat berharga untuk lain-lain negara ialah *produksi dan pemakaian energi*. Korea

<sup>1</sup>Chung, *op. cit.*, hal. 76 dst. masih merupakan diskusi yang paling baik mengenai klaim-klaim 1979-an dan target-target 1980-an dari laporan Kim Il Sung kepada Kongres Keenam.

<sup>2</sup>Nishikawa, *op. cit.*, hal. 243.

<sup>3</sup>Khususnya *Our Party's Policy*, *op. cit.*; *The Building of an Independent National Economy in Korea* (Pyongyang: FLPH, 1977); *Socialist Transformation of Private Trade and Industry in Korea* (Pyongyang: FLPH, 1977; dan karya-karya Kim Il Sung (sejauh ini 7 jilid).

Utara tidak mempunyai minyak, namun konsumsi energi per jiwa adalah salah satu yang paling tinggi di Asia Timur, oleh sumber-sumber Barat diperkirakan ekuivalen 3.072 kg batu bara pada tahun 1976, tidak banyak di bawah angka Jepang (3.679), jauh lebih tinggi daripada suatu negara yang telah maju industrinya seperti Singapura (2.262) dan tiga kali lebih tinggi daripada Korea Selatan, yang pada waktu itu di tengah-tengah boom industrialisasi.<sup>1</sup> Untuk waktu yang sama, 1976, CIA Amerika Serikat memperkirakan bahwa minyak hanya merupakan 5% konsumsi energi primer di Korea Utara (63% di Korea Selatan), sedangkan selisihnya terdiri atas batu bara (77%) dan listrik tenaga air (18%).<sup>2</sup>

Angka 5% itu kemungkinan besar terlalu rendah. Sehubungan dengan besarnya angkatan bersenjata, yang mau tidak mau sangat bergantung pada minyak, dan luasnya mekanisasi pertanian, angkanya paling tidak harus 10%. Pemakaian energi kemungkinan besar *sangat tidak efisien*. Kim mengisyaratkan masalah-masalah ketika berkata kepada Kongres Keenam: "Untuk menempatkan ekonomi nasional atas suatu landasan Juche, pertama-tama kita harus menyelesaikan masalah bahan mentah, bahan bakar dan tenaga listrik secara lebih memuaskan dengan menggunakan sumber-sumber daya kita sendiri ... dan memusatkan usaha kita untuk mengembangkan sumber-sumber daya minyak."

Akan tetapi, kebijaksanaan Korea Utara adalah suatu *prestasi yang besar sekali*, dan suatu prestasi yang sejauh saya ketahui tidak mempunyai parallelnya di negara lain di dunia: suatu ekonomi yang tinggi industrialisasinya yang secara minim bergantung pada minyak dan secara minim bergantung pada sumber-sumber energi luar negeri.

## Akumulasi dan Pengeluaran

Hanya terdapat sangat sedikit informasi yang keras mengenai bagaimana modal dikumpulkan dan digunakan. *Asia Yearbook* secara konsisten menempatkan Korea Utara sebagai No. 1 di Asia untuk pembentukan modal pada tahun-tahun belakangan ini (35% GNP). Pemerintah hanya mengeluarkan angka-angka yang sangat umum mengenai pendapatan, yang dua pertiganya

<sup>1</sup> *Asia and Pacific Annual Review 1980*, hal. 56 (dari *World Development Report 1979* dan angka-angka Bank Dunia); perkiraan CIA Amerika Serikat (*Korea, 1978, op. cit.*) untuk 1976 ialah bahwa konsumsi energi per jiwa di Korea Utara adalah dua kali lebih tinggi daripada di Korea Selatan.

<sup>2</sup> CIA, *Korea (1978)*, *op. cit.*, hal. 12; *Asia 1980 Yearbook* menyebutkan 12% konsumsi energi impor (hal. 10); untuk data minyak Korea Utara yang menyeluruh lihat *North Korea Quarterly*, Vol. 6, No. 3-4, hal. 27-28.

diperkirakan berasal dari "pendapatan transaksi."<sup>1</sup> Ia mengatakan bahwa segala pajak dihapus pada tahun 1974. Akan tetapi hal itu hanya suatu formalitas belaka (mungkin kecuali secara psikologis). Tiada tanda bahwa laju akumulasi itu berkurang dengan penghapusan perpajakan. Menurut kebanyakan pengamat tabungan domestik -- faktor kunci -- adalah 25 dan 35% GNP.<sup>2</sup> Pemerintah menolaknya sama sekali tetapi tidak mau memberikan angka-angkanya.

Selain itu ada sejumlah tenaga kerja yang tidak dibayar yang tidak diketahui: tenaga kerja domestik (seperti di lain-lain negara); tenaga kerja dalam penjara; kelebihan jam kerja pada umumnya dan selama kampanye-kampanye khusus (sering); anak-anak yang bekerja (misalnya pada hari Minggu dan produksi di sekolah). Tentara berfungsi sebagai suatu angkatan kerja mobil (biarpun tidaklah jelas bahwa upahnya relatif lebih rendah).

Kedua, kriteria untuk menentukan pengeluaran jauh dari jelas karena pemerintah hanya menerbitkan angka-angka untuk investasi dan pengeluaran yang sangat umum. Di sini terdapat dua bidang utama: upah-upah dan investasi negara dalam industri, pekerjaan umum dan sebagainya. Ekonomi berfungsi atas suatu *sistem transfer dan subsidi yang kompleks* yang operasi internnya tidak diberitahukan kepada orang luar. Kompensasi kerja adalah suatu *kombinasi uang tunai dan subsidi* (secara kasar 50 : 50 di seluruh negeri)<sup>3</sup> yang tidak mungkin dipisahkan dan diangkakan. Informasi yang relatif sistematis tersedia mengenai gaji tetapi tidak mengenai subsidi -- dan khususnya mengenai *penurunan harga* (yang menurut perkiraan saya memainkan suatu peranan yang secara kasar sama dengan peranan menaikkan gaji). Pemerintah tidak membantu menjelaskan soalnya dengan melukiskan alokasi beberapa barang seperti "hadih" dari Pemimpin Agung Kim Il Sung -- dengan kata lain, hasil kerja keras rakyat direlokasikan melalui perpajakan terselubung.<sup>4</sup>

Bidang lain yang tetap misterius adalah hubungan antara pengeluaran/subsidi negara untuk konsumsi "swasta" dan pengeluaran untuk pekerjaan umum. Seorang wartawan *Le Monde*, Philippe Pons, mencatat apa yang dise-

<sup>1</sup> *Asia 1981 Yearbook*, hal. 173.

<sup>2</sup> Ini adalah perkiraan CIA, *Korea* (1978), *op. cit.*, hal. 7; beberapa sumber Jepang menganggap perkiraan ini tinggi; para pejabat Korea Utara tidak mau memberikan angka-angka kepada penulis dalam bulan Juli-Agustus 1977.

<sup>3</sup> Akhir 1977 PM Li Jong Ok menyatakan bahwa subsidi-subsidi merupakan lebih dari separuh pendapatan (*Pyongyang Times*, 17 Desember 1977); survei yang bermanfaat dimuat dalam *North Korea Quarterly*, 5 (1979), No. 3-4; lihat Lampiran III dalam versi kertas ini yang lebih lengkap dalam Lein, *op. cit.*

<sup>4</sup> Oguri, *op. cit.*, sangat baik mengenai hal ini.

butnya semacam "kemewahan kolektif."<sup>1</sup> Rupanya ada suatu keputusan kebijaksanaan jangka panjang, berkaitan dengan pemuliaan Kim dan "pertunjukan-pertunjukan" yang menyertainya untuk suatu *kombinasi kesederhanaan makmur swasta dengan kemegahan umum* (gedung-gedung megah pemerintah, musea yang memuliakan Kim, rumah sakit bersalin dan istana anak-anak). Seperti dikatakan oleh Pons, Pyongyang menyerupai suatu dekor -- suatu perlengkapan panggung. Negara banyak mengeluarkan uang untuk industri (pekerjaan) dan untuk "panggungnya;" sektor swasta kecil (apartemen kecil, perabot rumah yang minim, beberapa hiasan, pemanasan yang baik, tiada ruangan untuk banyak milik). Tidak diragukan, argumen-argumen kolektif yang kedengaran masuk akal bisa diajukan untuk kebijaksanaan semacam itu. Di lain pihak, penghamburan banyak uang negara untuk suatu patung emas Kim setinggi 18 m atau untuk suatu istana besar guna menyimpan hadiah-hadiah yang diberikan kepada Kim paling tidak harus bisa dipersoalkan dalam suatu masyarakat yang menyatakan asas-asas sosialisme dan kesejahteraan kolektif.

## Bantuan Luar Negeri

Pemerintah Korea Utara mengatakan telah mencapai pertumbuhan ekonominya yang tinggi dengan hanya sedikit bantuan luar negeri. Angka resminya adalah US\$ 500 juta. Tetapi menurut sumber luar jumlah itu bisa mencapai US\$ 5.000 juta (Salisbury).<sup>2</sup>

Bahwa Korea Utara berusaha menghindar mengenai besarnya bantuan luar negeri itu khususnya disayangkan karena peranan bantuan luar negeri merupakan suatu soal sentral dalam diskusi mengenai pembangunan. Sumber-sumber Barat mengisyaratkan bahwa bantuan merupakan hampir 25% pendapatan anggaran sebelum Perang Korea, 40-50% selama perang itu dan 33% sesudahnya, dan persentase ini cepat menurun pada tahun-tahun terakhir dasawarsa 1950-an.<sup>3</sup> Sumber-sumber Korea Utara menolak angka-angka itu, tetapi tidak memberikan angka-angka bantuan luar negeri yang jelas sangat besar. Di antara item-item yang harus diperhitungkan dalam setiap jumlah ialah: (1) bantuan teknis; (2) penjualan perlengkapan militer dengan harga preferensi; (3) bantuan pangan dan pakaian selama dan sesudah Perang Korea; (4) sumbangan para Sukarelawan Rakyat Cina, yang bukan saja me-

<sup>1</sup>Le Monde, 17 Februari 1981 (bagian pertama dari seri tiga bagian, 17-19 Februari).

<sup>2</sup>Harrison Salisbury, *To Peking - and Beyond: A Report on the New Asia* (New York: Quadrangle/ New York Times, 1973), hal. 197.

<sup>3</sup>Rinn-Sup Shinn et al., *Area Handbook for North Korea* (Washington: US Government Printing Office, 1969), hal. 389.

nyediakan sebagian besar pasukan antara 1950 dan 1953, tetapi juga tinggal sampai 1958 untuk membantu dalam pembangunan kembali; (5) hutang yang dihapus oleh Uni Soviet, Cina dan lain-lain negara post-revolusioner (misalnya Rumania); dan (6) minyak yang dijual oleh Uni Soviet dan Cina dengan rabat (disertai bantuan besar untuk membangun kilang-kilang minyak belakangan ini).

Klaim resmi bahwa Korea Utara praktis membangun tanpa bantuan asing tidak dapat dipercaya dan cenderung merongrong arti garis *juche*-nya. Bantuan mutlak perlu segera sesudah 1945; ia menyelamatkan Korea Utara pada tahun 1950-1953; ia sangat penting dalam periode sesudah Perang Korea, dan tidak kecil sampai 1970-an. Namun rupanya juga benar bahwa kecuali dalam periode Perang Korea dan sesudahnya Korea Utara membangun dengan jumlah bantuan luar negeri yang relatif kecil. Selain itu, secara keseluruhan bantuan itu digunakan dengan baik dan Korea Utara berhasil menangkis tekanan-tekanan para kreditornya. Sekarang negara ini sendiri memberikan bantuan.

### Comecon dan Kapitalisme Dunia: Pengandalan Diri dan Kemerdekaan

Salah satu soal kunci yang dihadapi negara-negara Dunia Ketiga ialah: dapatkah anda menarik diri dari suatu kedudukan ketergantungan dalam ekonomi kapitalis dunia dan menjalin hubungan yang bisa berjalan dan merdeka dengan Comecon dan pada waktu yang sama mencapai pertumbuhan yang tinggi? Ini adalah suatu soal yang dihadapi Chili di bawah Allende, Kuba, Angola dan banyak negara lain. Korea Utara mempunyai banyak pengalaman dalam hal itu. Tetapi pengalamannya ini sangat spesifik.

Pertama, Korea Utara membebaskan diri (atau lebih tepat dibebaskan) dari kapitalisme dunia dalam situasi unik yang dipaparkan di atas, yang tidak masuk akal untuk mengandainya dapat diulangi. Faktor-faktor geografi juga memainkan peranan yang penting (hubungan darat hanya dengan Uni Soviet dan Cina). Pada tahun-tahun pertama perdagangan terutama dilakukan dengan Uni Soviet dan lain-lain negara post-revolusioner. Ketika Comecon dibentuk, negara-negara non-Eropa tidak dapat menjadi anggotanya.<sup>1</sup> Korea Utara bergabung dengan ketiga sub-organisasi yang dibentuk

<sup>1</sup>Lihat Horst Brezinski, "The International Economic Relations between the DPRK and the Council of Mutual Economic Aid (CMEA) and Its Members," dalam Youn-Soo Kim, *op. cit.* Kami berterima kasih kepada Dr. Brezinski karena mengizinkan kami melihat ketikan essaynya "The Problems of the DPRK Becoming a Member of the CMEA." Lihat juga George Gingsburg, "North Korea and Partners Practice Regional Self-Reliance," dalam *Pacific Community* (Tokyo), 8 (1976), No. 1; Robert Owen Freedman, *Economic Warfare in the Communist Bloc* (New York: Praeger, 1970), hal. 141-149; White, *op. cit.*

(sebagai anggota pendiri). Partisipasinya dalam Comecon bersifat selektif. Berbeda dengan Mongolia, Vietnam dan Kuba, ia tidak pernah setuju untuk menjadi anggota penuh. Berbeda dengan Albania (suatu anggota penuh) dan Cina (suatu pengamat), ia rupanya tidak pernah menarik dirinya secara lengkap. Ia memilih suatu kedudukan di tengah yang baru dan secara demikian mendapatkan beberapa keuntungan keanggotaan (perdagangan barter, tidak membutuhkan mata uang yang dapat ditukarkan) sambil menghindari kerugian-kerugian pokoknya (integrasi dalam pembagian kerja internasional sosialis, yaitu kehilangan kemerdekaan ekonomi maupun politik). Ia juga menerbitkan catatan-catatan kritis yang menarik mengenai praktek Comecon dan merumuskan suatu kedudukan yang umumnya bisa diterapkan pada negara-negara berkembang sedang yang lain, tetapi kritik ini kurang sistematis dan secara mengherankan juga tidak disebarluaskan oleh Korea Utara sebagaimana bisa diharapkan, mengingat nilainya sebagai contoh untuk Dunia Ketiga.<sup>1</sup> Korea Utara merintis suatu partisipasi selektif dalam Comecon dalam arti bergabung dengan badan yang mana dan kapan menghadiri dan tidak menghadiri sidang, dan pada tingkat mana.

Yang khususnya mengesankan ialah bahwa Korea Utara memperjuangkan dan memenangkan suatu pertarungan tanpa preseden untuk partisipasi dalam Comecon dengan syarat-syaratnya sendiri, tanpa "kontra imbalan" dari ekonomi kapitalis dunia.<sup>2</sup> Ia menolak pola-pola perdagangan "klasik" (mengekspor bahan mentah untuk barang-barang jadi dan seterusnya) dan menggunakan bahan mentahnya sendiri untuk membangun industrinya sendiri. Pendek kata, ia menempatkan perdagangan luar negeri di bawah tunutan kebutuhan-kebutuhan ekonomi nasional, dan tidak sebaliknya.

Pada awal 1970-an, setelah diletakkan suatu landasan ekonomi yang kuat, Pyongyang mengarahkan kembali secara radikal perdagangan luar negerinya, yang sejauh itu terutama dilakukan dengan Uni Soviet dan Cina. Antara 1971 dan 1974 perdagangan dengan negara-negara komunis menurun dari 82 menjadi 38,1% sedangkan saham bagian-bagian dunia lainnya (terutama negara-negara OECD) meningkat dari 18 menjadi 61,9% (persentase ini tidak meliputi perdagangan dengan Cina), sekitar 15-20% perdagangan luar negeri

<sup>1</sup>Kutipan-kutipan berguna terdapat dalam Brun dan Hersh, *op. cit.*, hal. 180 dst.; lihat Dieter Senghaas, "Dissociation and Autocentric Development: An Alternative Policy for the Third World," dalam *Economics* (Tubingen), 18 (1978), yang membicarakan kasus Korea Utara.

<sup>2</sup>Dalam suatu arti, imbalan Korea Utara adalah Cina. Sekalipun kemahiran bermanuver Korea Utara perlu, hal itu dimungkinkan sejarah spesifiknya yang tidak biasa (ikatan dengan partai komunis Uni Soviet maupun Cina), peranan Uni Soviet maupun Cina di Korea dan taruhan langsung keduanya dalam suatu Korea yang tidak bersekutu sepenuhnya dengan yang lain -- karena Korea Utara adalah satu dari hanya tiga negara yang berbatasan dengan Uni Soviet dan Cina (bersama Mongolia dan Afghanistan).

Korea Utara. Karena kegagalan negara-negara komunis dalam teknologi sophisticated, Korea Utara terpaksa mengembangkan perdagangan secara besar-besaran dengan Jepang dan negara-negara OECD Eropa (Amerika Serikat masih mempertahankan embargo perdagangannya dengan Korea Utara). Pengarahan kembali itu cukup mendadak dan secara cukup besar-besaran. Sayangnya hal itu bersamaan dengan awal resesi dunia dan Korea Utara mencari pinjaman berat (dari negara-negara OECD maupun negara-negara post-revolutioner).<sup>1</sup> Tidak diragukan, bagaimana hal itu terjadi akan merupakan suatu contoh negatif (suatu contoh yang tidak diumumkan oleh Korea Utara, khususnya tidak kepada penduduknya).<sup>2</sup> Tetapi pelajaran yang paling menarik dari pengalaman itu -- yang sudah barang tentu tidak bisa diumumkan tanpa mengakui adanya hutang itu -- ialah bahwa biarpun Pyongyang membuat kesalahan-kesalahan serius,<sup>3</sup> ketika dibebani hutang ia tidak melakukan hal-hal yang dilakukan oleh lain-lain negara dalam situasi serupa seperti Zaire atau Jamaika (atau Inggris). Ia tidak mengizinkan IMF memeriksa buku-bukunya; ia tidak mengurangi pengeluaran pemerintah dan pelayanan-pelayanan sosial; ia tidak mendevaluasikan mata uangnya (kelihatannya).<sup>4</sup> Sebaliknya, ia menahan kreditor-kreditor internasionalnya yang akhirnya menghapus hutang-hutang Korea Utara (paling tidak negara-negara OECD). Bukti yang tersedia (jelas tidak lengkap) ialah bahwa Korea Utara mempertahankan angka pertumbuhan tinggi lewat resesi dunia.<sup>5</sup> Bila demikian halnya, maka krisis hutang itu harus ditempatkan dalam suatu perspektif

<sup>1</sup>Perkiraan maksimal seluruh hutang Korea Utara adalah US\$ 2 miliar dan hutang yang harus dibayar pada tahun 1977 adalah US\$ 400 juta (*Asia 1981 Yearbook*, hal. 173; *Far Eastern Economic Review*, 3 Juni 1977). Brezinski memperkirakan bahwa pada tahun 1977 sekitar 29% pendapatan ekspor dalam valuta asing digunakan untuk membayar bunga hutang. Lihat Brezinski, "Relations between the KPDR and Western Europe," *loc. cit.*, hal. 225-226.

<sup>2</sup>Lihat Oguri, *op. cit.*, hal. 14, untuk ketidaktahuan di Korea Utara mengenai soal ini; kalau Kim Il Sung mengakui masalah hutang ini -- yang jarang terjadi -- ia meminimalkannya sebagai defisit perdagangan belaka dan suatu gejala sementara (wawancara dalam *Le Monde*, 26-27 Juni 1977), hal. 3; lihat Kim kepada Oda Makoto, *Mainichi Shimbun*, 27 Nopember 1976; *The Guardian* (London), 3 Februari 1977.

<sup>3</sup>Di antaranya kasus-kasus ketidakbecusan; terdapat banyak laporan yang dibenarkan mengenai mesin-mesin yang berkaratan di dok-dok dan sebagainya. Para perunding Korea Utara ternyata juga membawa pertarungan kelas ke ruang-ruang direksi bank-bank Barat dalam bentuk-bentuk yang tidak selalu produktif.

<sup>4</sup>Karena mata uangnya tidak dapat ditukarkan, hanya bisa terjadi devaluasi *de facto* lewat penyesuaian-penesuaian harga internasional; akan tetapi tiada tanda devaluasi Won terhadap Rubel Rusia.

<sup>5</sup>CIA, *Korea* (1978), *op. cit.*, hal. 2: "Suatu rekonstruksi statistik resmi Korea Utara menunjukkan bahwa produksi industri ... tumbuh 14% per tahun antara 1945 dan 1976;" lihat hal. 4 untuk "kemajuan-kemajuan dramatis dalam pertanian pada pertengahan 1970-an. *Asia 1981 Yearbook* menyebutkan "pertumbuhan ekonomi cepat yang tidak diragukan selama tiga tahun terakhir" dan menyatakan bahwa "produksi industri terus meningkat dengan kuat" (hal. 173). Semua negara post-revolutioner yang lain sangat terpukul akibat resesi dunia.

yang berlainan. Tidak mesti buruk mencari pinjaman, semuanya itu bergantung pada cara penggunaannya. Uang hanya dapat dipinjam kalau ada seorang yang bersedia meminjamkan uangnya. Apa yang biasanya disebut "hutang Dunia Ketiga" lebih baik disebut "kredit Dunia Pertama." Khususnya kalau inflasi menggerogoti biaya nyata pinjaman bisa menguntungkan mempunyai hutang. Kalau Korea Utara meminjam uang dari negara-negara OECD untuk membantu membiayai pertumbuhan domestiknya dan berhasil mempertahankan pertumbuhan tinggi di bidang ekonomi maupun sosial kendati berputar-putarnya ekonomi dunia, maka itu merupakan suatu tanda keberhasilan. Ada biayanya -- Korea Utara mendapat nama buruk (dan masih harus membayar kembali hutangnya). Tetapi negara menjalankan tugasnya: ia melindungi para warganya terhadap tekanan-tekanan luar dan memenuhi komitment-komitmen domestiknya. Korea Utara tidak mengizinkan IMF membongkar krisis dunia di atas para warganya, tetapi berfungsi sebagai penyangga antara masyarakatnya sendiri dan dunia luar yang tidak dapat diandalkan. Sekalipun skenario ini terlalu optimis, adalah suatu kenyataan bahwa Korea Utara mempunyai banyak hutang dari Barat, namun berhasil bertingkah laku secara berlainan dengan negara Dunia Ketiga lain mana pun. Bagaimana ia menentang apa yang pasti merupakan suatu tekanan yang sangat kuat?

## Juche dan Hari Depan

Adakah *juche* suatu strategi, atau suatu tahap? Atau kombinasi keduanya? Pada 1979 Kim Il Sung mengatakan bahwa produksi barang-barang untuk ekspor harus didahulukan.<sup>1</sup> Perumusan ini, yang juga tanpa preseden, menimbulkan suatu persoalan mengenai konsep pengandalan-diri, dalam arti pembangunan yang terpusat pada diri sendiri. Perdagangan luar negeri kini diperkirakan 15% GNP. Ekspor ditargetkan untuk meningkat 4,2 kali selama dasawarsa 1980-an -- jauh lebih cepat daripada pertumbuhan ekonomi sebagai keseluruhan.<sup>2</sup> Kim mengakui adanya akibat "reaksi rantai" krisis ekonomi dunia, tetapi mengatakan bahwa Korea Utara "kebal" terhadap akibat-akibatnya. Pidatonya kepada Kongres Partai Keenam bulan Oktober 1980 menyuruh perdagangan luar negeri yang banyak ditingkatkan bersama pengandalan-diri yang bahkan lebih besar; khususnya industri-industri yang menggunakan bahan mentah dan bahan bakar impor harus direorganisasi secara berangsur-angsur menjadi industri yang menggunakan bahan domestik. Kita bisa memikirkan suatu ekonomi industri yang lebih mengandalkan diri maupun mempunyai lebih banyak kaitan dengan ekonomi dunia (dan khususnya

<sup>1</sup> Sambutan Tahun Baru, 1 Januari 1979.

<sup>2</sup> Kim Il Sung kepada Kongres Keenam; lihat pidato Kye Ung Tae, *Pyongyang Times*, 13 Oktober 1980.

ekonomi kapitalis). Tetapi persetujuan pembayaran hutang yang dijadwalkan kembali antara Pyongyang dan Jepang berlaku dari dasawarsa 1980-an sampai akhir abad ini<sup>1</sup> dan instruksi Kim untuk mendahulukan produksi barang-barang ekspor melebihi suatu pembelokan *juche* (adakah mengalahkan kebutuhan-kebutuhan ekonomi domestik untuk mendapatkan lebih banyak valuta asing untuk membayar hutang pengandalan-diri?).

Akhirnya, manakah prospek Korea Utara untuk revolusi industri yang ketiga? Semua negara post-revolusioner mengalami menurunnya produktivitas modal pada suatu tingkat industrialisasi tertentu. Banyak pengamat asing menganggap Korea Utara mendahului Uni Soviet dalam industrialisasi umum dan taraf hidup nyata. Berhasilkah Korea Utara menghindari pagar menurunnya produktivitas modal dan laju pertumbuhan ekonomi, dan bila berhasil bagaimana?

## KLAIM-KLAIM SOSIAL DAN KEBUDAYAAN

Kemajuan ekonomi disertai *kemajuan sosial yang mengesankan*. Pendidikan adalah sentral untuk pertumbuhan tinggi. Pemerintah mengatakan bahwa buta huruf, yang merupakan nasib 50% semua orang dewasa pada tahun 1947, telah berhasil diberantas pada tahun 1948 (dan alfabet Korea menggantikan huruf-huruf Cina).<sup>2</sup> Ini luar biasa, bila benar. Nikaragua misalnya masih mempunyai 12% buta huruf (menurun dari 60%) sesudah satu tahun usaha pemberantasan besar-besaran menyusul digulingkannya Somoza.

Pendidikan yang diwajibkan dan cuma-cuma berlangsung selama 11 tahun. Separuh penduduk berada di lembaga pendidikan tertentu: 3,5 juta di Taman Kanak-Kanak (dari usia 2 bulan) dan 5,1 juta di sekolah, kolese teknik dan universitas. Korea Utara mengatakan mempunyai sejuta teknisi dan kampanye sekarang ini menyatakan keinginan untuk menjadikan setiap orang dewasa seorang dengan keterampilan teknis.<sup>3</sup> Tekanan besar sekali ditempatkan pada pendidikan insinyur dan teknologi dan menurut para pengamat Korea Utara telah mencapai suatu kedudukan yang cukup tinggi dan luas di bidang ini.

<sup>1</sup>Asia Research Bulletin (Singapura), 31 Juli 1980; lihat International Herald Tribune, 9 Oktober 1980.

<sup>2</sup>Chin-Wu Kim, "Linguistics and Language Policy in North Korea," dalam Korean Studies (Hawaii), 2 (1980), hal. 166.

<sup>3</sup>Di antara kampanye-kampanye penting adalah kampanye untuk menjadikan seluruh penduduk intelektual dan kelas pekerja, yaitu membuat setiap orang mampu melakukan pekerjaan tangan dan otak dan mampu pindah dari yang satu ke yang lain; "scientification" (atau "scientization") adalah suatu tujuan yang banyak ditekankan. Tiada ruang di sini untuk memeriksa arti kampanye-kampanye baru ini, yang merupakan petunjuk jenis masalah-masalah baru yang timbul akibat perkembangan pesat ditambah kekurangan tenaga kerja dan perlunya mempertahankan mobilisasi yang tidak mengendur.

Pemerintah mengatakan bahwa kebudayaan nasional, yang diinjak-injak oleh orang-orang Jepang dan penuh dengan pengaruh asing di Selatan, dihidupkan kembali dan ditingkatkan sampai puncak-puncak baru. Kebanyakan pengamat, termasuk penulis, tidak begitu saja percaya akan klaim itu. Tidak diragukan, kebijaksanaan kebudayaan resmi di Korea Utara membantu memulihkan kebanggaan dan identitas nasional dan hasil ini tidak boleh diremehkan. Di lain pihak, kebijaksanaan kebudayaan terlalu nasionalistik; mengandung campuran aneh komponen-komponen lokal dan asing (yaitu Soviet); sebagian besar sangat patriarkal, baik dalam pemujaan berulang Kim Il Sung (sering sebagai "bapak yang hilang") maupun dalam penggambaran kedudukan pria dan wanita yang sangat berbeda -- yang terakhir ini sering dibatasi pada peranan-peranan bawahan yang tradisional.

## KEDUDUKAN WANITA

Undang-undang Persamaan Kelamin tahun 1946 memberikan kepada wanita persamaan hak secara formal dengan pria di segala bidang, termasuk perceraian dan milik. Secara resmi pekerjaan yang sama mendapat pembayaran yang sama. Tidak diragukan, telah dicapai kemajuan-kemajuan besar di tingkat sosial dan teknis, dan penindasan wanita yang paling menyolok, yaitu pelacuran, telah dilarang dan kemungkinan besar diberantas.

Kedudukan wanita secara langsung ditentukan oleh dua tekanan yang berkaitan -- tekanan untuk produksi barang dan jasa yang lebih tinggi dan untuk suatu penduduk yang lebih besar. Kedua tujuan ini sebagian bertentangan. Pemerintah mencoba untuk mendorong sebanyak mungkin wanita ke dalam produksi di luar rumah. Wanita kini merupakan 48% angkatan kerja, dan 45,5% angkatan kerja industri pada tahun 1971.<sup>1</sup> Sejumlah besar wanita berdinass dalam angkatan bersenjata dan polisi. Untuk memungkinkannya di tingkat material, terdapat suatu jaringan Taman Kanak-kanak yang luas sekali (60.000 lebih). Juga terdapat suatu sistem toko makanan dan sistem memesan dan mengantarkan makanan ke rumah yang tersebar luas. Tetapi pengejaran produksi bentrok dengan keinginan pemerintah untuk meningkatkan penduduk. Pemerintah menganjurkan perkawinan lambat (29 tahun untuk wanita, penulis diberitahu pada tahun 1977),<sup>2</sup> dan kemudian melahirkan sebanyak mungkin. Wanita memikul beban terberat dari kebijaksanaan ini (yang paling tidak untuk sebagian mengungkapkan kekuatiran bahwa Selatan mempunyai lebih dari dua kali lebih banyak penduduk). Wanita dengan

<sup>1</sup>Kim Il Sung, "On the Revolutionization and Working-Classification of Women," pidato pada Kongres Keempat Persatuan Wanita Demokratis Korea, 7 Oktober 1971 (Pyongyang: FLPH, 1974), hal. 13; angka-angka ini ternyata tidak berubah.

<sup>2</sup>Wawancara penulis dengan pejabat-pejabat Persatuan Wanita, Pyongyang, Juli 1977.

3 anak atau lebih mendapat upah 8 jam untuk 6 jam kerja. Kontrasepsi tampak tidak tersedia, dan pengguguran praktis tidak mungkin didapatkan.<sup>1</sup>

Jalinan maksimum kerja sampai 30 tahun dan kemudian maksimum produksi anak ini terjadi dalam suatu masyarakat di mana wanita masih melakukan sebagian besar pekerjaan rumah tangga: sebagian besar belanja dan praktis seluruh pekerjaan memasak dan membersihkan. Dengan demikian wanita bekerja jauh lebih banyak daripada pria.

Pemerintah mengatakan bahwa "masalah wanita" telah diselesaikan. Akan tetapi tidaklah demikian halnya. Pada tahun 1971 Kim Il Sung berkata kepada Persatuan Wanita Demokratis Korea: "Kini kita mempunyai suatu jumlah kader wanita yang sangat kecil ... mayoritas sangat besar dari mereka (kader-kader) adalah pria di tingkat nasional maupun lokal ... Dan jumlah kecil kader wanita ini bahkan kebanyakan bekerja di bidang-bidang yang kurang penting ... Kalau wanita merupakan separuh penduduk yang bekerja maka kader wanita harus merupakan separuh seluruh kader."<sup>2</sup> Tiada tanda bahwa situasi telah berubah, kendati retorika pemerintah. Wanita dilaporkan merupakan 20% mereka yang memiliki pendidikan tinggi.<sup>3</sup> Tiada sesuatu pun yang mendekati persamaan di bidang politik. Tiada seorang wanita pun dalam lembaga-lembaga pimpinan Partai Buruh Korea dan foto peserta Kongres Partai Keenam bulan Oktober 1980 menunjukkan proporsi wanita yang sangat kecil (pemerintah tidak mau memberikan angka-angka untuk komposisi kelamin Partai Buruh Korea). Wanita terkemuka di Korea Utara adalah Kim Song Ae, Ketua Persatuan Wanita dan ... istri Kim Il Sung. Persatuan Wanita yang mempunyai sel-sel di tempat kediaman maupun di tempat kerja, secara resmi dilukiskan sebagai "suatu sabuk transmisi" untuk kebijaksanaan-kebijaksanaan partai. Boleh jadi wanita mendapat pembayaran yang sama untuk pekerjaan yang sama, tetapi kaum wanita jelas tidak mempunyai pendapatan yang sama seperti kaum pria, karena mereka sering mempunyai pekerjaan lain (lebih dalam sektor pertanian, khususnya).

Seluruh gaya pemerintah adalah sangat berorientasi pada pria. Kultus Kim secara spesifik memuliakan sifat-sifat pria, demikianpun kebudayaan resmi; peranan yang sangat besar untuk golongan militer memperkuat trend ini. Retorika pemerintah merayakan suatu persamaan formal yang menyembunyikan suatu ketidaksamaan yang besar. Lebih parah lagi, tiada tanda bahwa pemerintah benar-benar menginginkan persamaan yang nyata. Pengumuman-pengumuman kadang-kadang tampak mencoba menyalahkan wanita untuk kesalahan-kesalahan yang sebenarnya adalah akibat kegagalan-kegagalan

<sup>1</sup>Wawancara penulis di Korea Utara, Juli-Agustus 1977; lihat American-Friends Service Committee, *Korea Report*, Februari 1981, hal. 3.

<sup>2</sup>Kim, "On the Revolutionization ... of Women," *op. cit.*, hal. 9-10.

<sup>3</sup>AFSC, *Korea Report* (1981), *op. cit.*, hal. 4.

suatu masyarakat yang dikuasai pria.<sup>1</sup> Pada Kongres Keenam Kim Il Sung menggunakan 14 garis dalam suatu pidato 5 jam untuk membicarakan kedudukan wanita, yang semata-mata diperlakukan sebagai bagian "revolusi teknis," bukan sebagai suatu tujuan emansipasi sosial dan seksual -- jangan-khan sebagai masalah luar biasa karena itulah kedudukan wanita Korea Utara. Seorang luar hanya bisa berspekulasi mengenai penderitaan yang terlibat dalam monogami yang dipaksakan oleh pria, perkawinan lambat (sesudah se-libat wajib), melahirkan sebanyak mungkin anak -- dan tiada kemungkinan untuk mengendalikan kelahiran atau melakukan pengguguran.

## KESIMPULAN-KESIMPULAN

Korea Utara benar-benar berusaha melaksanakan suatu kebijaksanaan pengandalan-diri dan secara relatif berhasil. Tetapi ia bukan model untuk lain-lain negara. *Juche* juga tidak berhasil mencapai sasaran utamanya -- re-unifikasi Korea.

### Pengandalan Diri Suatu Kemungkinan Nyata

Pengandalan-diri adalah suatu kemungkinan nyata dalam keadaan tertentu. Korea Utara telah menutup dirinya sampai tingkat yang tinggi terhadap fluktuasi ekonomi dunia dan terhadap tekanan-tekanan politik dari negara-negara kapitalis maupun post-revolusioner. Kebijaksanaan ekonominya menyeluruh: ia menekankan pertanian maupun industri yang mengandalkan diri. Mampu menghasilkan 98% kebutuhan ekonomi industri akan mesin dan alat sangat tidak biasa; ia mungkin terlalu tinggi, tetapi ia ikut mengamankan pengandalan-diri militer yang *relatif*. Ekonominya didiversifikasi dan terpadu; secara sistematis ia mencari dan melindungi sumber-sumber dayanya; Korea Utara tidak akan bertahan dengan menjual bahan-bahan mentahnya yang sangat berharga sampai kehabisan. Ia bekerja secara sistematis membangun industrinya untuk mengubah bahan mentah domestik menjadi substitut untuk bahan mentah yang tidak tersedia (misalnya tanah liat untuk tekstil), dan ekonominya yang sangat sedikit bergantung pada minyak merupakan suatu prestasi historis.

Akan tetapi keadaan yang memungkinkan hal ini juga perlu dipaparkan dengan jelas. Bahwa Korea Utara tidak spesifik sangat mengurangi nilai pengalaman itu untuk lain-lain negara (tindakan mengelak ini kenyataannya merupakan unsur penting pengalaman itu). Pyongyang kurang memperhatikan kekayaan mineral Korea Utara yang luar biasa, khususnya (para kritisi

<sup>1</sup>Misalnya pidato Kim tahun 1971 yang dikutip dalam catatan 57, hal. 4-5; informasi mengenai penindasan wanita (tahun-tahun terakhir 1960-an) terdapat dalam Ali Lameda, *A Personal Account of the Experience of a Prisoner of Conscience in the Democratic People's Republic of Korea* (London: Amnesty International, 1979).

sama-sama mereniekkan kemiskinan potensi pertaniannya). Hanya sedikit negara Dunia Ketiga kalau ada mempunyai begitu banyak macam bahan mentah yang menentukan. *Kedua*, pemerintah kurang memperhatikan peranan bantuan asing segala jenis. Sedikit negara Dunia Ketiga bekerja begitu keras untuk membangun masyarakat mereka dan inenguasai bantuan luar negeri, tetapi juga sedikit negara diselamatkan dari kemasuhan oleh intervensi mungkin 1 juta pasukan dari suatu negara sahabat.

### Korea Utara Bukan Model bagi Lain-lain Negara

Korea Utara sulit dikatakan sebagai model untuk lain-lain negara. Sampai batas-batas tertentu, ini tak lain suatu pernyataan kenyataan: pengalaman Korea Utara tidak banyak dikenal dan dipelajari di dunia. Buku-buku mengenai *juche* dan naskah-naskah Kim bukan item-item prioritas dalam kementerian-kementerian pembangunan atau kepustakaan mengenai pembangunan. Di lain pihak, setelah menimbang dengan saksama kekhususan situasi Korea Utara, kita dapat menemukan banyak hal yang bisa dipelajari secara menguntungkan dari pengalamannya, yang sebagian mungkin bisa diulangi, bagian lain tidak, sebagian menarik, bagian lain membosankan.

Alasan-alasan mengapa Korea Utara bukan suatu model dapat dikelompokkan di bawah dua kepala umum: *pertama*, praktek politiknya, dan *kedua*, penyajian pengalamannya sendiri (yang sudah barang tentu merupakan bagian praktek politiknya, bukan sesuatu yang terpisah).

Praktek politik rezim adalah *sangat otoriter*. Masyarakat Korea Utara digambarkan sebagai "monolitis" dan konstitusi tahun 1972 secara bulat menyatakan bahwa pertarungan kelas dan kontradiksi-kontradiksi kelas telah dihapus secara *definitif*; rezim menyerukan loyalitas "tak bersyarat," bahkan kepercayaan buta kepada Kim Il Sung.<sup>1</sup> Dengan mensponsori puteranya Kim Yong Il sebagai pengganti yang ditunjuknya, Kim Il Sung secara langsung mengabaikan asas-asas inti sosialisme di sekitar mana klaim-klaim Korea Utara akan status model dibangun. Penunjukan Kim Yong Il melanggar setiap peraturan partisipasi demokratis, pengambilan keputusan kolektif dan praktik non-herediter (bukan warisan). Selain itu rezim mengasingkan para warganya bukan saja dari dunia luar, melainkan juga dari informasi yang mereka perlukan agar mampu mengambil sikap prinsipial mengenai soal-soal sentral kebijaksanaan negara. Retorika sentralisme demokratis secara tipis menutupi

<sup>1</sup>Lihat laporan Kim kepada Kongres Keenam untuk monolitisme dan pidato lain-lain delegasi untuk sifat tak bersyarat itu (khususnya *Pyongyang Times*, 13 Oktober 1980); monolitisitas itu dibahas secara cemerlang dalam Fernando Claudin, *The Communist Movement: From Comintern to Cominform* (Penguin, 1975), Bab 3; dan pasal 6 Konstitusi dalam Fukushima, *op. cit.*

suatu sistem yang bergantung pada penindasan. Tiada indikasi bahwa pertanyaan prinsipial, jangankan oposisi, mungkin.<sup>1</sup>

Kebijaksanaan luar negeri mencerminkan praktek dalam negeri dan lebih lanjut memperlemah klaim "model" itu. Rayuan-bujukan Kim memainkan peranan penting dalam hubungan Pyongyang dengan lain-lain negara dan presiden. Kim secara aktif mendukung banyak rezim yang brutal dan/atau sayap kanan, termasuk rezim Mobutu di Zaire, Macias Nguema di Guinea Equatorial, Idi Amin di Uganda, Pol Pot di Kampuchea dan Bokassa di Afrika Tengah. Ia meminjamkan pasukan-pasukan Tentara Rakyat Korea kepada Mobutu dan Macias; dan secara pribadi ia mendukung kebijaksanaan domestik Kaisar Bokassa.<sup>2</sup> Massa negara-negara itu hanya mengenal Kim sebagai pendukung penindasan. Tidaklah mungkin menjadi model untuk sialisme dan pembangunan, di satu pihak, dan untuk penindasan brutal dan bahkan kerajaan di lain pihak.

Erat berkaitan dengan ini adalah penyajian pengalamannya sendiri oleh rezim, yang meliputi penutupan penduduknya sendiri terhadap dunia luar dan penguasaan maksimal semua informasi mengenai Korea Utara. Praktek dua mata ini bertemu dalam operasi Pyongyang yang paling terkenal, yaitu menempatkan iklan-iklan dalam pers asing, yang kemudian dilaporkan di Korea Utara sebagai liputan (bahkan pemujaan) Kim. Praktek ini pertama-tama adalah suatu fungsi politik dalam negeri -- meyakinkan rakyat Korea Utara bahwa Kim adalah pemimpin bukan saja Revolusi Korea, melainkan perjuangan seluruh Dunia Ketiga. Tetapi ini hanyalah contoh maksimal suatu pola yang lebih luas: suatu sikap informasi yang manipulatif dan oleh sebab itu evasif dan inventif (mengisap jempol).

### **Kim dan Juche Tidak Mencapai Reunifikasi**

Kim dan *juche* tidak berhasil mewujudkan reunifikasi yang merupakan tujuan tertinggi kebijaksanaan Korea Utara dan oleh sebab itu tolak ukur untuk menilainya. Jelas terdapat hambatan-hambatan dari luar yang spesifik dan raksasa, seperti terdapat di Vietnam dan Laos. Akan tetapi hambatan-hambatan ini pun harus dinilai secara rasional.

<sup>1</sup>Ali Lameda dan Oguri adalah fundamental mengenai hal ini; lihat juga Kongres Amerika Serikat, *Human Rights in North Korea*, Hearing Before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, 94th Congress, Second Session, 9 September 1976 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office).

<sup>2</sup>Lihat komunikasi bersama Kim-Bokassa 2 Mei 1978, dalam *North Korea Quarterly*, 5 (1978), No. 2.

*Juche* adalah suatu strategi untuk pengandalan-diri *nasional* dalam suatu bangsa yang dalam kenyataan *terbagi*. Pengandalan-diri Korea Utara disajikan secara eksplisit sebagai hanya sementara dan dimaksud untuk reunifikasi. Korea Utara mengumumkannya sebagai suatu strategi untuk mengatasi pembagian, tetapi juga harus diakui bahwa hal itu adalah juga anak pembagian itu dan menunjukkan bekas-bekas lukanya. Para warga negara Korea Utara boleh jadi memang menyisihkan sebagian panenan padi untuk saudara-saudara Selatan mereka dan Hari Reunifikasi, seperti dikatakan oleh Pyongyang, tetapi strateginya sebagai keseluruhan disusun oleh isolasi Utara dari Selatan.

Pyongyang menyajikan Korea Utara sebagai suatu model untuk lain-lain bagian dunia, dan untuk Selatan, sebagai mengungkapkan bukan saja kesahan nasional melainkan juga suatu kutub magnetik untuk massa Selatan. Klaim ini harus dipersoalkan secara serius, bukan saja karena distorsi-distorsi Seoul mengenai Utara dan ketidaktahuan di Selatan mengenai Utara -- tetapi juga karena gambaran Utara mengenai diri sendiri dan Selatan. Situasinya tidak dapat dibandingkan dengan kedua Jerman, yang banyak saling mengenal dan membuat perbandingan yang cukup tepat. Korea Utara dan Korea Selatan dibagi dengan pagar efektif misinformasi dan ketidaktahuan.

Sangat sulitlah membuat suatu perbandingan yang baik antara klaim-klaim Utara dan Selatan, khususnya klaim-klaim ekonomi. Seoul mengatakan menyamai Utara dalam pendapatan per jiwa pada tahun 1969; sementara seksi pemerintah Amerika Serikat mengatakan bahwa hal itu terjadi pada tahun 1976.<sup>1</sup> Pertama-tama, tiada persetujuan mengenai nilai tukar mata uang Korea Utara, Won; juga tiada persetujuan universal mengenai nilai pelayanan-pelayanan sosial. Menurut Kim pendapatan nasional per jiwa di Utara mencapai US\$ 1.920 akhir 1979. Angka ini disanggah oleh Barat. Perkiraan Barat belakangan ini berkisar antara US\$ 900 dan US\$ 1.300.<sup>2</sup> Perkiraan CIA Amerika Serikat untuk produksi item-item ekonomi pokok pada tahun 1976 menempatkan Utara jauh lebih maju daripada Selatan, dengan produksi per jiwa secara kasar dua kali lebih tinggi daripada di Selatan (Tabel 1).<sup>3</sup>

Kebanyakan pengunjung Barat dan Jepang terkesan dengan ekonomi dan pelayanan-pelayanan sosial Korea Utara. Klaim-klaimnya untuk pendidikan, Taman Kanak-Kanak dan pelayanan-pelayanan tidak banyak disanggah.

<sup>1</sup>CIA, *Korea* (1978), *op. cit.*

<sup>2</sup>Klaim Kim Il Sung dalam sambutan Tahun Baru 1980 diulangi dalam Laporan kepada Kongres Keenam; *Asia 1981 Yearbook*, hal. 173 (US\$.950); Pons, *Le Monde*, 18 Februari 1981, mengutip ahli-ahli Amerika Serikat (US\$ 1.300); untuk suatu diskusi yang baik lihat Breidenstein, *op. cit.* Pada tahun 1977 penulis diberitahu di Pyongyang bahwa definisi kapitalis GNP adalah 30-40% lebih tinggi daripada definisi sosialis (wawancara Juli 1977).

<sup>3</sup>CIA, *Korea* (1978), *op. cit.*, hal. 11.

Tabel 1

## PRODUKSI PRODUK-PRODUK PILIHAN

Produk	Satuan	1970		1976	
		Korea Utara	Korea Selatan	Korea Utara*	Korea Selatan
Tanaga listrik	milyar kwh	16,5	9,2	21,8	23,1
Batu bara	juta ton metrik	27,5	12,4	39,5	16,4
Baja kasar	juta ton metrik	2,2	0,5	2,75	2,7
Pupuk buatan	juta ton metrik	0,3	0,6	0,6	0,8
Semen	juta ton metrik	4,0	5,8	5,0	11,9
Tekstil (kecuali benang)	juta meter persegi	418,0	329,0	450,0	936,0
Hasil-hasil minyak	juta ton metrik	0,0	9,0	1,0	17,8
Ikan	juta ton metrik	0,7	0,9	1,2	2,4
Alat-alat mesin	ribu satuan	10,0	7,5	24,0	8,4
Truk	ribu satuan	4,0	5,5	10,0	19,5
Seng	juta ton metrik	88,0	3,0	125,0	27,0
Timbel	juta ton metrik	61,0	3,0	80,0	8,0
Televisi	juta satuan	sedikit		sedikit	2,3

\* Perkiraan preliminer.

Sumber: CIA, Korea, (1978), op. cit., hal. 11.

Angka-angka pemerintah untuk harapan hidup (76 untuk wanita dan 70 untuk pria) dan untuk dokter serta tempat tidur rumah sakit per jiwa umumnya diterima.<sup>1</sup> Semuanya ini merupakan indeks penting tingkat ekonomi umum, karena tidak dapat dipertahankan, khususnya sehubungan dengan anggaran militer yang besar, tanpa tingkat ekonomi yang cukup tinggi.

Dalam suatu hal lain yang penting Utara bisa mengajukan suatu klaim yang baik: ia berdiri tegak; bahkan kritisi yang bermusuhan mengakui bahwa Korea Utara tidak menjual tenaga kerja kepada kepentingan asing atau wanitanya untuk pelacuran. Jadi ia melindungi kebanggaan nasional Korea dalam suatu waktu yang sulit. Perlindungan nasionalisme ini sendiri bersifat ultra-nasionalis, mendekati chauvinisme dan xenofobia, yang akhirnya merugikan usaha reunifikasi dengan menolak penengahan normal oleh lain-lain masyarakat.

Pengunjung-pengunjung baru-baru ini yang paling terpercaya mengatakan bahwa rata-rata taraf hidup di Utara dan Selatan kira-kira sama; produksi

<sup>1</sup>Kim Il Sung kepada Kongres Keenam; *Pyongyang Times*, 26 April 1980; *Asia 1981 Yearbook*, hal. 173; *ibid.* untuk rasio dokter-penduduk.

lebih tinggi di Utara, tetapi konsumsi kira-kira sama (lebih tidak merata di Selatan).<sup>1</sup> Utara lebih terlindung terhadap tekanan-tekanan dunia. Selatan mempunyai beberapa industri yang lebih maju. Tetapi contoh timbal-balik (positif atau negatif) kiranya tidak memainkan peranan dalam usaha reunifikasi karena di kedua masyarakat tidak dibolehkan mengetahui seperti apakah yang lain. Korea Utara bohong secara besar-besaran kepada rakyatnya sendiri mengenai Selatan, dan kebohongan-kebohongan ini sangat tidak disengani di Selatan. Tidak diragukan bahwa sementara orang di Selatan yang menderita paling banyak di bawah Park Chung Hee dan Chun Doo Hwan mungkin akan melihat dengan perhatian pelayanan-pelayanan sosial di Utara -- perawatan kesehatan, pendidikan, perumahan orang tua yang baik dan se-terusnya. Akan tetapi sistem politiknya, yang mungkin perlu untuk kemajuan sosial itu, tidak menarik dan harus dilihat sebagai suatu hambatan besar untuk reunifikasi.

Korea Utara sangat samar-samar mengenai banyak soal yang di pusat kebijaksanaan-kebijaksanaannya. Untuk sebagian hal ini adalah akibat pemikiran keamanan, misalnya tiadanya informasi spesifik mengenai ekonomi industri yang sangat sedikit bergantung pada minyak. Tetapi segi-segi lain yang penting tidak masuk rubrik ini, misalnya kurangnya informasi mengenai pengaitan kembali dengan ekonomi kapitalis dunia, defisit perdagangan, hutang luar negeri dan rendahnya tingkat perdagangan dengan negara-negara Dunia Ketiga (yang merupakan suatu tujuan penting Dunia Ketiga).<sup>2</sup> Korea Utara, seperti Cina untuk suatu waktu, gemar menyajikan model-model; ini biasanya tidak representatif - yang utama, Chongsanri untuk pertanian dan Pabrik Mesin Listrik Daean, ditemukan, *dipilih* untuk menjadi perintis, bukan karena semuanya itu telah merupakan perintis.<sup>3</sup> Penggambaran suatu masyarakat hanya lewat unsur-unsurnya yang paling baik memberikan sedikit gambaran kepada orang luar mengenai apa yang merupakan rata-rata, khu-

<sup>1</sup> Oguri, *op. cit.*, adalah sumber yang paling baik untuk hal ini.

<sup>2</sup> Seperti Presiden Tanzania Julius Nyerere menekankan dalam suatu pidato di Pyongyang bulan Maret 1981 (*Pyongyang Times*, 28 Maret 1981); pada 1976 diperkirakan bahwa hanya 7-8% perdagangan luar negeri Korea Utara dilakukan dengan Dunia Ketiga (Horst Brezinski "Die Wirtschaftspolitik der beiden Koreanischen Regierungen gegenüber der Dritten Welt," *Koreanische Studien* (Kiel), 3 (1978), No. 2/3, hal. 4 dst.

<sup>3</sup> Albrecht Lein, "Zu einigen Fragen der politisch-ökonomischen Führungssystem in der KDVR," dalam Lein, *op. cit.* Di samping laporan-laporan mengenai Chongsanri, pabrik Daean dan lain-lain model kunci dalam naskah-naskah standar, suatu analisa yang sangat baik adalah Edward W. Klof, "The Korean Path to Socialism: The Daean Industrial Management System," dalam *Occasional Papers on Korea* (Seattle), No. 3 (Juni 1975). Pengamatan menarik mengenai peranan "model-model" itu terdapat dalam karangan Gilbert Padoul dan Claude Aubert mengenai Cina dalam *New Left Review*, No. 89 (1975).

susnya bila yang rata-rata dan paling buruk disembunyikan dengan saksama untuk para pengamat (bahkan untuk teman-teman dari Dunia Ketiga).

Suatu masalah metodologi khusus, dan suatu masalah yang sangat mempengaruhi reputasi negara di luar negeri, adalah caranya bicara dengan dua suara. Yang satu adalah suara propaganda, terkenal di seluruh dunia karena klise-klisennya dan hanya baik untuk tempat-tempat sampah dari Damaskus sampai Tegucigalpa. Suara yang lain ialah yang bisa ditemukan di sementara naskah mengenai pengalaman Korea Utara. Beberapa di antaranya, misalnya *Kebijakan Partai Kita untuk Membangun Suatu Ekonomi Nasional yang Independen dan Pembangunan Ekonomi Nasional yang Independen di Korea* adalah karya-karya deskriptif yang sehat dan pantas dibaca. Tetapi sangat sulit melewati yang pertama menuju yang kedua; dan bahkan kalau orang berhasil, masih wajar untuk bertanya: Apakah hakikat suatu pemerintah yang berbicara dengan dua suara yang berlainan semacam itu? Dapatkah ia dianggap serius bila menghasilkan begitu banyak omong kosong? Dan dapatkah orang menerima klaim-klaim ekonominya, statistik atau programatik, secara serius kalau ia bohong begitu jelas mengenai soal-soal politik? Soalnya bukanlah semata-mata apa yang bisa dipelajari, tetapi bagaimana mempelajarinya.

*Post-scriptum (Agustus 1981):*

Pada pertengahan 1981 Korea Utara tidak dapat membayar angsuran hutangnya kepada para kreditor OECD. Dalam suatu pergeseran kebijaksanaan yang penting, untuk pertama kalinya Pyongyang mengisyaratkan bahwa perusahaan-perusahaan OECD dapat mendirikan usaha-usaha patungan di Korea Utara.